WELFARE APPEALS WORKSHOP

Ottawa, Ontario
December 1981

Published by authority of the
Minister of National Health and Welfare

September 1982

FOREWORD

The third National Welfare Appeals Workshop was convened in Ottawa on December 1st, 2nd and 3rd, 1981. Like the two preceding Workshops in 1976 and 1978, it proved a most valuable forum for the exchange of ideas and information on many aspects of appeals and appeal systems and for discussion of problems, innovations and potential solutions, identified by those active in the appeal systems of various jurisdictions.

These proceedings contain the presentations which were made by the participants and which were grouped in themes. A brief summary of the discussions which followed the presentations made under that theme is included. The Workshop was concluded by a plenary of general discussions and recommendations which are also included in summary form.

It is hoped that the diffusion of the Minutes of the 1981 National Welfare Appeals Workshop will foster a further contribution to a continuing dialogue on Welfare Appeal Systems across Canada.

TABLE OF CONTENTS

		Page
FOREWORD		iii
LIST OF PARTICIPANTS		viii
I	OPENING REMARKS by the Honourable Monique Bégin, Minister of the Department of National Health and Welfare	2
II	CHARACTERISTICS OF THE TYPICAL WELFARE APPEAL CASES	
	- Presentation by the Honourable Judge Poirier - Quebec	8
	- Discussion summary	13
III	APPEALS WITH REGARD TO CERTAIN TYPES OF CLIENTELE	
	- Family Maintenance Enforcement Problems as they affect Appeal Board Decisions by Mr. G. Cheverie - Prince Edward Island	16
	- Overview of Classification Appeals by Mr. A.C. Ross - Nova Scotia	20
	- Disposal of Assets by Mr. J. Carmichael and Robert Larsen - Saskatchewan	24
	- Jurisdictional Dispute re: Welfare to Indians by Mrs. Doreen E. Picken - Manitoba	35
	- Discussion summary	39
IV	ROLES AND SCOPES OF WELFARE APPEAL SYSTEMS	
	- Manitoba's Appeal System by Mrs. Doreen E. Picken - Manitoba	42
	- The role of Appeal Tribunals in the area of discretionary benefits by Mr. Glen A. Tadsen - British Columbia	55
	- Discussion summary	59

		Page
V	THE ADVISORY ROLE OF THE WELFARE APPEAL BOARD IN POLICY MAKING	
	- Role of Appeal Committees in an Advisory Capacity by Mr. M. Casavant - Alberta	62
	- Discussion summary	64
VI	WAYS AND MEANS IN THE TRAINING OF NEW WELFARE APPEAL BOARD MEMBERS	
	- Training new Welfare Appeal Board Members by Mr. R.E. Caseley - New Brunswick	66
	- Discussion summary	71
VII	KEYNOTE SPEECH	
	- By Mr. R.G.L. Fairweather, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission	74
VIII	DECISION MAKING BY THE WELFARE APPEAL BOARD	
	- A presentation by Mr. M. Borczak - Ontario	82
	- Discussion summary	96
IX	WELFARE RIGHTS AND THE WELFARE APPEAL SYSTEM	
	- The Welfare Appeal System and Social Rights by Mr. D. Harvey - Quebec	98
	- Reflections on the inclusion of a Social Assistance Recipient as a member of a Social Assistance Appeal Board by Mr. G. Coates - Newfoundland	108
	- Discussion summary	113
X	FINAL PLENARY SESSION	
	- Summary of discussions and resolutions ...	116

HEALTH AND WELFARE CANADA

Participants to Welfare Appeal Systems Workshop

British Columbia

Mr. G. Tadsen
Ms. S. Doyle

Alberta

Mr. M.L. Casavant
Mr. G. Thomas
Mr. E. Sander
Mr. R. Luyendyk

Saskatchewan

Mr. B. Larsen
Mr. J. Carmichael

Manitoba

Mrs. D. Picken

Ontario

Mr. M. Borczak
Mr. F. Mulrooney
Mr. J. Anderson

Quebec

Monsieur le Juge G. Poirier
Me Daniel Harvey
Mme D. Landry
Me Pierrette Ricard

New Brunswick

Mr. R.E. Caseley

Nova Scotia

Mr. A.C. Ross
Mr. W.C. Stewart
Mr. B. Thompson

Newfoundland

Mr. G. Coates
Mr. M. Baldwin

Prince Edward Island

Mr. G.W. Cheverie

Yukon

Mr. K. Snider

Indian and Northern Affairs

Mr. C. Blouin

National Health and Welfare

Miss D. Beaman
Mr. T. DeMarch
Mr. D. Habets
Mr. D. Moodie
Mr. B. Moroni
Mr. J. Osborne
Mr. N.N. Papove
Mrs. M. Talmage

Canadian Human Rights Commission

Mr. R.G.L. Fairweather

Opening Speech

OPENING SPEECH

by the Honourable Monique Begin

Minister of National Health and Welfare

It is indeed a pleasure for me to participate in this the third Welfare Appeals Workshop. Judging from the comments I have heard the previous workshops have been successful and I sincerely hope that my opening remarks this morning will contribute to a third success.

It's wonderful to see that all provinces are represented. The fact that you are gathered here indicates to me that there is a country-wide interest in the welfare appeal processes. But more importantly it tells me that there is a genuine concern on your part to better understand and improve the appeal systems which are so necessary in the democratic society in which we live.

(Translation)

Since the Canada Assistance Plan (CAP) was introduced in 1966, the federal government has pursued a policy of encouraging the provinces to establish and maintain appeal procedures for any person who feels that he has been treated unfairly by the welfare system. This is in fact a condition of agreements reached with the provinces.

(Translation)

I know that in all provinces there are mechanisms designed to ensure that the right to appeal is respected. In practical terms this means that these existing mechanisms allow economically disadvantaged Canadians to request a review of any decision concerning the provision of welfare benefits or the amount of benefits provided.

However, I must stress two fundamental observations which arise out of this.

First, that all provinces have appeal procedures which are not based on privilege, but secured as a statutory right.

Second, that the various provincial laws governing

the right to appeal within the welfare systems use different approaches to meet this statutory right.

Let me follow these observations by telling you that the federal government through the Canada Assistance Plan (CAP), as well as other major federal programs such as Guaranteed Income Supplement, addresses the needs of the economically disadvantaged. Virtually all of the contributions made under the Canada Assistance Plan towards provincial social assistance programs go to families and individuals with income below the poverty line. The fact that the right to appeal decisions affecting the granting of social assistance is a statutory right further strengthens my personal ongoing efforts to support and protect this most vulnerable group of poor Canadians.

I mentioned earlier that the makeup of provincial appeal processes varies, but in the end serve the same basic purpose. In reviewing the agenda before you, I feel that the next few days should foster discussions on the different appeal mechanisms and provide you with a better understanding of what is currently in place. This is one of the advantages of such a workshop, but I would like to comment on another important benefit which should arise.

(Translation)

I do not have to tell you that there is currently added pressure on all levels of government to go farther in meeting the needs of Canadians. As administrators of welfare appeal systems, you are no doubt also feeling the pressure.

(Translation)

Like you, I play the role of watchdog in order to see that the rights of the underprivileged are not infringed upon in these changing times. Everyone here has probably had to face new demands arising, for example, from changes in the overall economic situation or from shifts in social legislation and policy. Meeting these demands is no easy task. It calls for an intensive and sustained effort to ensure that the outcome is truly beneficial to vulnerable Canadians. I believe that your answers to these new demands and difficulties can and should be shared at a national symposium such as this.

(Translation)

I'm sure that you are familiar with the report of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. This Task Force was chaired by Mr. Herb Breau and his committee's report was tabled in the House of Commons earlier this year. In Chapter VI, discussing the Canada Assistance Plan, reference is made to certain conditions which must exist to enable cost-sharing with provinces to take place. I refer to two specific conditions listed, namely -

- the provision of assistance to anyone in need; and

- the establishment of appeal procedures (for social assistance).

The Report quotes one source as saying that the appeal procedure is in danger of becoming "a frustrating and meaningless exercise for the appellant" in many provinces. It goes on to say, and I quote,

"This is because the federal government and the provinces have never made a mutual effort to define more precisely what constitutes an appeal procedure".

We recognize that there is pressure on governments and administrators to serve people in the best way possible. This statement in the Breau Report has been addressed in part by the results of the Welfare Appeals Workshop of 1976 and 1978. But, as you can see, the challenge is ongoing. I look forward to the results of the Appeals Workshop 1981.

I was delighted to learn that Mr. Gordon Fairweather, the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, had agreed to share his views with us tomorrow. I know that his duties have basic similarities to yours and mine. We all respect and seek to safeguard the rights of Canadians who most need support. Unfortunately, I will not be able to be with you and hear Mr. Fairweather first hand because of my duties in Parliament. However, I look forward to the transcript of his remarks.

I am pleased that my Department has been able to play a role in facilitating this Workshop and will continue

to do so in the future. A gathering of individuals sharing the same goals and pursuing similar objectives cannot help but be of benefit to the appeal processes and the people served by them.

In closing, I extend my best wishes for a most productive Workshop.

CHARACTERISTICS OF THE TYPICAL WELFARE APPEAL CASES

(Translation)

THE TYPICAL WELFARE APPEAL

by Judge Gilles Poirier - Quebec

"Appeals to the social assistance and allowances division of a multijurisdictional body: characteristics and similarities".

The Commission des affaires sociales (CAS) was established in August 1975 (chapter 39 of the Quebec Statutes of 1974, now chapter C-34 of the 1977 Revised Statutes of Quebec).

The Commission is an administrative appeal body in the field of health social affairs. It is currently composed of twenty members - all attorneys, except the chairman, a judge - and over twenty assessors - physicians, psychiatrists, social workers and persons with a socio-economic background. This composition makes the Commission a multidisciplinary body.

The Commission's appeal jurisdiction extends to six major government programs:

- social assistance and allowances
- health and social services
- pension plan
- protection of mental patients
- workmen's compensation
- automobile insurance.

My comments, while touching on activities in other areas, will concentrate on the Commission's jurisdiction in matters of social assistance and allowances. For more complete information on the CAS, I have a few copies of the Commission's 1979-80 annual report.

In its social assistance and allowances division, the Commission deals mainly with appeals lodged by recipients of social assistance and family allowances. Two members of the Commission - an attorney and a social worker (or a person with a socio-economic background) - constitute a quorum. Together, they conduct proceedings, hearing the appellant and his witnesses as well as government officials. The two must concur in the decision to be rendered.

Up to now, this multidisciplinary structure has had a positive impact. It allows the Commission to respect the legal aspects of the problem raised in the appeal, while making it easier to study the question in the light of the appellant's social circumstances. Although the Commission has adopted certain basic rules of procedure and evidence, the composition of the quorum leads to a mode of operation altogether different from that of the judicial courts. The adversary character of regular proceedings is therefore absent. This approach makes it possible to uncover the facts while avoiding the procedural complexities encountered in law courts.

The Commission being an autonomous and independent government agency, its impartiality is unaffected by this mode of operation. Moreover, its composition, multidisciplinarity and method of proceeding enable it to adapt to the particular government sectors where appeals originate.

In exercising quasi-judicial powers, the Commission must also respect the principles of natural justice. These fall into two categories: impartiality, to which I have already referred, and the appellant's right to be heard ("audi alteram partem"). The specific nature of the Commission does not hinder it from protecting and respecting these principles.

In the social assistance and allowances division - just as in the Commission's other divisions - the Commission proceeds by hearing the parties, who have been given due notice to appear. The Commission goes so far as to provide the appellant beforehand with a copy of the file on which the decision was based.

Access to the Commission is made easier by an extremely simple appeal procedure. A letter from the welfare recipient is sufficient to prompt the Commission to intervene.

The Commission can hold hearings in any part of the province. In the social assistance and allowances division, hearings are occasionally held at the appellant's home.

Any person who lodges an appeal with the CAS has the right to be represented by an attorney. Close to 50 per cent of appellants in the social assistance and allowances division are represented by attorneys, the bulk of whom (50 per cent) are supplied by legal aid.

The ever-increasing presence of lawyers before the CAS inevitably has an influence on the operation of the Commission. But leadership of the hearing still remains with the quorum: the commissioners take part in questioning the parties and attempt to uncover the truth with the help of counsel. Many lawyers, at least those who appear regularly before the Commission, understand that the object is not to follow the proceedings of regular courts of law and recognize at once the different role that an administrative body such as the CAS must play. This more open and moderate attitude on the part of lawyers is most evident in the social assistance and allowances division.

The CAS renders its decisions in writing, giving its reasons. In addition, these decisions are published in a compendium of cases that is placed at the disposal of the parties and their attorneys. The CAS publishes three such volumes a year, each about 700 pages long.

Finally, under its constituting Act, the CAS has the authority to make recommendations to government authorities regarding the acts, regulations and administrative practices that pertain to the appeals heard by the Commission. Since its inception, the Commission has made full use of this authority. Its recommendations, particularly in the area of social assistance and allowances, are generally adopted by the authorities.

In its social assistance and allowances division, the Commission has witnessed a drop in the number of appeals and a change in the nature of problems raised over the years. This situation can possibly be explained by the fact that there are fewer pointless appeals - such as those contesting the scale of social assistance benefits. The presence of lawyers no doubt helps to sift out questionable appeals. On the other hand, we feel that the problems encountered have become more complex (it should be noted that regulations governing social assistance are becoming as difficult to understand as those concerning income tax) and that hearings are generally longer.

Given the large number of members required to conduct proceedings in the social assistance and allowances division, it is necessary to achieve greater cooperation and strive for reasonable coherence and cohesion in decisions rendered. This is no easy task and my colleague Daniel Harvey will have more to say on the subject.

It should be pointed out that only assessors are assigned to specific divisions. The members of the Commission - all attorneys - sit alternately in every division of the CAS. They are versatile. While this system can sometimes cause certain problems, such as lack of interest and danger of disparity, it nevertheless presents advantages. The experience acquired in one division (workmen's compensation or protection of mental patients for example) is useful in the operation or understanding of another. The entire health and welfare sector of government is thus reviewed. The Commission hears appeals under twenty-four different acts that cover the entire field of social affairs.

Through its members, who hear appeals in all divisions, the Commission soon develops a thorough awareness of deficiencies that still exist in social legislation. For example, I might mention the divergent handling of common law spouses under the Social Assistance Act as compared with the Pension Plan Act, the Workmen's Compensation Act or the Automobile Insurance Act.

There is another phenomenon I could point out. Despite the specialization of the assessors - social workers are assigned to the social assistance and allowances division, physicians to the workmen's compensation, automobile insurance and health services divisions, and psychiatrists to the mental patients' protection division - common concerns have naturally developed among the different professions: considerations of a human or social nature have been added to purely legal ones. I have therefore become convinced that, in this vast field of social affairs, justice is not the exclusive preserve of judges but also the responsibility of people trained in various professions who must bring sound judgment to bear on the administrative application of statutes enacted by our elected representatives.

In time, all these persons (lawyers, social workers, people with a socio-economic background, physicians, psychiatrists) become specialists in the field of social affairs.

A body such as the CAS clearly presents a challenge. The formula is not perfect - all these people must adjust. But, in the final analysis, I believe that the beneficiaries of social legislation are better served. Legal recourse is simpler, faster and less costly. Grievances are listened

to, not merely heard. Appellants are informed of their rights. They are given explanations at the hearing and in the decisions with the aim of making the facts of the problem as comprehensible as possible. Whatever division is involved, appellants can be informed of resources available to them under statutes.

Through its multijurisdictional versatility and the varied professional background of its members, the CAS opens a broader avenue to welfare recipients who wish to air grievances regarding the application of certain social statutes. By handling appeals concerning social assistance, pensions, workmen's compensation or automobile insurance, the CAS becomes an appropriate forum for exposing common denominators with a view, for example, to developing income security policies. An analysis of the Commission's decisions or a study of its recommendations on this subject could prove interesting.

Thus, by combining several jurisdictions under a single appeal body, government authorities have helped reduce the confusion often experienced by members of the public as to where to direct their appeals. Although the CAS is not yet overly well known to the general public, those persons affected by statutes that fall within the competence of the Commission are well enough informed. In fact, any person concerned in an official decision that relates to any division of the CAS is advised orally and in the very text of the decision the person receives that it may be appealed to the CAS. Even the time limit on appeals and the address of the Commission's offices are indicated.

An appeal body such as the CAS, with its varied jurisdiction, constitutes a channel through which citizens can verify the application of social legislation. Obviously this approach does not solve everything. When it comes to changing overall policies, adopting new social measures or pressuring elected officials, there are other bodies, such as associations and lobbies, to which citizens must turn.

DISCUSSION SUMMARY

Discussion centered around the special features of the Appeal Commission in Quebec and, in particular, the multijurisdictional nature of the Commission's activities and the emphasis on specialized professional people as members of the Commission. The other provinces indicated that both the range of activities and the composition of their Appeal Boards differed from those of Quebec in that they were, on the whole, restricted to only one or two areas of social service programs and members were appointed from the general community rather than for any specialized professional skills. Several provinces commented on the increasing involvement of lawyers in appeal proceedings due in part to the growth of advocacy groups and more frequent use of the legal aid system. It was thought, however, that a further formalizing of appeal procedures in the manner of customary court proceedings would not, on the whole, be desirable and that informality of the hearings tended to reassure the client.

Appeals with Regard to Certain Types of Clientele

Family Maintenance Enforcement Problems As They Affect Appeal Board Decisions

by George Cheverie - Prince Edward Island

This paper is intended to generate discussion around a subject which has been described, along with alcoholism, as the single, most significant cause of family breakdown. That is, the deserting breadwinner, almost always the husband, and the inability of social agencies, both public and private, to utilize the legal system effectively in obtaining and enforcing court maintenance orders.

The classic family situation in relation to this problem, as observed in the conduct of appeal boards, may be described in general terms as a mother and one or more children, deserted by, or otherwise separated from the husband, with no provision having been made for the maintenance of the family, whose only recourse is to apply for social assistance.

There are many variations of this general description, including the following:

(a) The contrived separation for the purpose of qualifying the mother and children for social assistance, while the husband attempts to avoid his responsibilities.

(b) The family deserted by the husband, who departs for another province in order to escape the provisions of the law in his home province.

(c) Termination of a common-law arrangement, with no maintenance provision for children of the union.

(d) The woman who "moved out", bag and baggage, with her children, for a variety of reasons, most frequently to escape the violence her husband has vented on her and her children. This type of case is frequently complicated by the reluctance of the mother to seek legal recourse.

The variations are many but the basic problem remains. The breadwinner abandons not only his family but his responsibilities to them as well, in the hope, and often in the knowledge that the community will take over without jeopardy to his freedom or his resources.

In the preparation of this paper, it seemed that there were at least six main areas which we could develop by way of discussion, in order to become well enough informed on the subject to come to some conclusions and devise some action to reduce the problem.

These six areas are as follows:

(1) Through input by each of the provincial and territorial groups present to come to an understanding of the dimension of the problem nationally. A short statement by each of the groups, based on their experience in related cases should provide this input.

(2) To develop information as to the existence, or lack of, court maintenance order enforcement -

(a) within provinces, and
(b) between provinces.

Some discussion of existing enforcement systems and reciprocal legislation between provinces and territories, if any, would be valuable.

(3) What particular difficulties are experienced by the various appeal boards when dealing with cases involving desertion and non-support?

(4) What role does the appeal board play in situations where a legal maintenance order enforcement procedure is in effect. For example, how extensive throughout the country is the system now in the pilot stage in Prince Edward Island. This pilot procedure provides a deserted mother no alternative but to initiate legal action designed to produce a maintenance order in the Courts, as a pre-requisite to qualifying for assistance.

(5) Is this a subject which is proper for this Workshop to address. Is it a legitimate role of appeal boards to inquire into and express views on the various elements that affect the delivery of social assistance programs. Perhaps this question should have been dealt with at the beginning of this paper, saving ourselves a lot of energy had the response been negative. The timing of the question is a reflection of the author's own opinion which is, that it is a legitimate exercise for appeal boards. Indeed, in Prince Edward Island and, I suspect, in most of the provinces, various ministers in the past as well as the present minister responsible for social services programs, have explicitly encouraged the appeal board members, individually and collectively, to make recommendations or representations directly to the minister on any matter relative to social services requiring correction or adjustment. It is also understood that every citizen has this same right and responsibility, and that membership on an appeal board should not diminish that responsibility.

(6) What action can this Workshop take to reduce this problem. Given the proposition that we do have a right and a responsibility to inquire into and make representations upon apparent aberrations and irregularities in the welfare system, it seems that several avenues of action are open to us and that we should now pursue:

(a) to determine what corrective measures are necessary to reduce the problem, and

(b) to devise a method of effectively communicating these measures to the appropriate authorities, and

(c) to establish a means of follow-up at the national, provincial and territorial levels, and to set up and maintain a system of communication between the various boards for the purpose of monitoring and reporting on progress or problems in the implementation of our recommendations.

With the above comments as a discussion guide, it is now proposed that an input be provided by each provincial and territorial group, and the workshop coordinators, on discussion areas 1, 2, 3, 4 & 5 above. It is also proposed that, following that input the conclusions should be summarized by the Workshop coordinator, and the second phase of the discussion, areas 6 above, then be dealt with, that is, to devise a line of action to follow, and to set up the mechanisms suggested in that paragraph.

Overview of Classification Appeals

by A.C. Ross - Nova Scotia

In Nova Scotia, the purpose in constituting a classification Appeal Board is to provide adequate procedure that, in case of disagreement, will safeguard the rights of applicants as to the proper level of care they should receive.

The function of the Appeal Board is to rule on decisions of the Classification Committee with respect to the levels of care required by those applicants that are referred to it by the Coordinator of Appeals.

Each Appeal Board consists of three members: the chairperson, appointed by the Department of Social Services in consultation with the Department of Health, and two members who are knowledgeable of the Homes for Special Care Act, the Regulations, the Level of Care and the Provisions of Care in the Various Special Care Facilities. One of the members must be:

(a) a physician in a medical practice; or
(b) a health unit director or his designate.

When the Coordinator is referring an appeal to a chairperson, the Coordinator, after discussions with the appropriate director, will suggest personnel from whom the chairperson will select his Board.

When a person requests an appeal, the policy regarding classification appeals states that any applicant, his physician or any person authorized to act on his behalf, the appropriate municipal clerk or his designate, any administrator or medical doctor of the referring hospital, the administrator of the designated Home for Special Care or any other person shall be able to make an appeal against the decision of the Classification Committee on the grounds of care requirements according to the levels of care.

The request for an appeal must be made in writing to the Coordinator of Appeals stating the specific reason, or reasons, for the appeal against the decision of the Classification Committee.

On the basis of the reason, or reasons, submitted for the appeal, the Coordinator of Appeals determines whether they constitute a legitimate cause for an appeal. If they do not, the Coordinator of Appeals directs the "Appeal" to the appropriate director for the disposition of the matter.

Copies of the request are sent to the affected parties, notably; the applicant, the municipal unit, the discharging facility and the chairperson of the Classification Committee.

The Appeal Board makes decisions on appeals concerning the classification of levels of care. Accordingly, the appeal process may be initiated under one of the following three circumstances:

(1) The applicant who is in hospital has been officially notified of his discharge and his application for admission to a Home for Special Care was not approved by the Classification Committee.

(2) An applicant who has been approved for a Home for Special Care, but there is disagreement with the level of care designated.

(3) An applicant who has not been approved for a Home for Special Care.

Upon receipt of the request for an appeal, the Coordinator of Appeals informs the appropriate chairperson of the Appeal Board and provides him with all related documents as well as the names of the members of the Appeal Board.

The Classification Appeal Board chairperson may notify any of the following to appear at the hearing:

(1) the appellant
(2) the municipal representative of the place of settlement
(3) any medical or Home for Special Care personnel who have information relevant to the appeal

(4) the chairperson of the Classification Committee
(5) any other person who has information on the classification relevant to the appeal.

The Appeal Board meets and renders its decision to the Coordinator of Appeals within five working days from the date on which the chairperson receives notification.

The decision of the Appeal Board is a majority decision and is final and binding on all parties involved. If a majority decision cannot be reached, the appeal is referred by the Coordinator of Appeals to the Deputy Ministers of Health and Social Services for resolution.

It is the responsibility of the Coordinator of Appeals to inform the appropriate program director or administrator upon receipt of the decision from the chairperson of the Appeal Board.

The program director or administrator immediately notifies all persons concerned of the Appeal Board decision.

If a hospital refers a patient as requiring care in a Home for Special Care and the Classification Authority disagrees with the hospital findings and recommendation, then no formal classification will be made by the Classification Authority.

Instead, the Classification Authority requests the Coordinator of Appeals to convene an appeal immediately. The Classification Authority will then render a formal decision and, immediately following, the Appeal Board will hear the facts and make a decision. It is understood that the Appeal Board will have a sufficiently large panel of members so that, in no case, will the delay in convening the Appeal Board be longer than 48 hours. This alleviates any problem of billing during the short period of time during which the Appeal Board decision is pending. Hospital in this section refers to only an acute care, non-psychiatric hospital.

The Classification Committee receives approximately 280 requests a month to determine the type of care required by an applicant and whether the type of care can be, or is being, provided in a Home for Special Care.

For the year 1980/81, we received 49 classification appeal requests and the outcome of these appeals are as follows:

- twenty-five were approved at the appeal hearing or by the director or the administrator of that particular program.

- eleven were denied; that is, the Appeal Board ruled that they were properly classified.

- thirteen were withdrawn or settled by other means.

The procedures at a Classification Appeal Board hearing are as follows:

(1) The Appeal Board pursues the documentary information and then summonses those persons concerned with the appeal.

(2) The chairperson states the grounds on which the appeal is being made and requests the appellant or his representative to present information substantiating the basis for an appeal.

(3) The Board may hear any additional witnesses the appellant wishes to present.

(4) The chairperson of the Classification Committee or his Representative presents the reason for the decision.

(5) If the appellant is not present at the hearing, the chairperson makes arrangements for the Appeal Board to visit him and, after the visit, he re-convenes the Appeal Board hearing to make their decision with respect to the proper level of care the appellant requires.

DISPOSAL OF ASSETS

by J. Carmichael

(in cooperation with Bob Larsen, Saskatchewan)

Part I:

Saskatchewan's presentation deals with a problem responsible for the largest number of appeals to come before the Social Services Appeal Board in the past two years.

It is a problem that derives from our earliest financial assistance legislation in which among other conditions of eligibility, the Old Age Pensions Act, 1927, Section 8, subsection (g) states that provision shall be made for the payment of a pension to every person, who at the date of the proposed commencement of the pension, "has not made any voluntary assignment or transfer of property for the purpose of qualifying for a pension." ...

The problem is the disposal or transfer of assets by an applicant for assistance. It is of course rooted in public assistance philosophy that a person should rely on his own resources for his maintenance before he asks the state to help him. A person cannot expect the taxpayer to look after him if he has divested himself of support by giving away, assigning, or transferring assets real or personal.

As the categorical assistance programs emerged in the early 1950's, the Old Age Assistance Act, the Blind Persons Act, and the Disabled Persons Act, the regulations enacted for each required the recipient to provide the provincial authority with the full particulars of any assignment or transfer of real or personal property made by he or his spouse within the five years preceding the date of application. The provincial authority would then determine if the consideration for such assignment or transfer was adequate or whether the assignment or transfer was made by the recipient or his spouse for the purpose of qualifying for assistance. The province would consider as income from such property an amount calculated to represent the income that could be obtained from real property or in the case of personal property consider the amount transferred or assigned as income after permitting a deduction.

In these regulations, the five-year period first appeared. This condition is seen as a deterrent against arranging one's affairs in order to qualify for an allowance.

As financial assistance legislation progressed from the means-tested programs into the needs-tested programs in Saskatchewan, namely the Aid to Dependent Families Regulations we see the same kind of provision to deal with the disposal of assets to include the condition that an investigation be made of assets disposed of within the five-year period preceding the date of application. It then follows that the director, after his review of the circumstances surrounding the disposal of the assets, would determine in his opinion if the disposal of assets caused the recipient to qualify for assistance. If so, then he was obliged to refuse assistance until:

(1) he was satisfied that no income or equity could be obtained from the assets; or
(2) until the recipient's budget requirements plus 15% were equal to the market value of the assets disposed of.

Now we come to our current legislation, the Saskatchewan Assistance Plan and Regulations and we find the provision for disposal of assets identical to that in the Aid to Dependent Families Regulations, except that as of July 1 this year, the five-year period has been reduced to two years.

Now, I believe that provides the background to the situation responsible for the largest number of appeals to be made to the Social Services Appeal Board in the past two years and certainly some of the most difficult. As we proceed we will describe briefly some of the cases which will illustrate their complexity but first some statistics which we hope you will find interesting.

Part II: Statistics

(1) Appeals to Local Appeal Committees have been on the increase during the last three fiscal years.

1978-79	1979-80	1980-81
188	200	259

(2) The decisions made by these committees are in favour of the Department's ruling 3/4 of the time.

	Department Upheld	Client Upheld
1978-79	75.5%	24.5%
1979-80	76.5%	23.5%
1980-81	72.5%	27.5%

(3) Appeals to the Social Services Appeal Board for these periods show an increase as well.

	Department Upheld	Client Upheld	Totals
1978-79	36	9	45
1979-80	31	5	36
1980-81	39	15	54

(4) Sections of the Regulations involved in appeals to the Local Appeal Committees were headed by Section 6(b), which requires as a condition of eligibility that the applicant produce evidence he has explored within the limits of his ability every possibility of support, rehabilitation and re-establishment including making application ...

However, Section 29B.4, which is the one concerned with the disposal of assets, ranked second in appeals to the Local Appeal Committees.

(5) In further appeals to the Social Services Appeal Board the statistics show that the disposal of assets took the lead for the 1978-79 and 1979-80 fiscal years and we find ran a close second in the 1980-81 year.

1978-79	13 out of 45 appeals
1979-80	7 out of 36 appeals
1980-81	20 out of 54 appeals

Part III: The Problem

The problem derives from the desire of parent or other relative to give property to his children or other family members for a number of reasons, the more compelling of which seems to be cultural. In some ethnic groups in Saskatchewan as elsewhere, tradition dictates that the father pass his farm property on to the son when he has reached retirement

age. Usually the son worked for the father as a young man and likely rented it from him as he became established on his own. Throughout the arrangement there was an unwritten understanding that the land would become the son's one day. In earlier times, the understanding contained the commitment by the son to look after the parents for the remainder of their lives.

However, in recent times with the state undertaking care of the elderly, this part of the understanding seems to have disappeared as has the kindship home where the parents lived and were part of the group. In some of the cases we have encountered the parents retire to a home in town and for a time seem to have their needs met from their Old Age Security and Guaranteed Income Supplements. However, it is not long before one of them requires special care and until recently at a cost which was far beyond their resources. They had to apply for assistance to pay the costs in the home but the transfer of the farm made to the son during the previous five years comes to light and it was found that it was made for "$1.00 love and affection."

Case illustration - Mary A. Appendix A.

Not all transfers of assets that have resulted in appeals to the Social Services Board are as straightforward or for the same reasons. Parents often wish to dispose of their estates to family members prior to their deaths to avoid probate costs, because they are no longer able to manage or simply because they want to give something to their children and grandchildren. Legal counsellors tell them how much they can dispose of in accordance with succession duties legislation but often disregard the possibility that the individual will have need to apply for financial assistance. Family members accept the gifts in the spirit they are given, spend the money without thoughts of having to give it back.

Case illustration - Annie B. Appendix B

In other instances family members believe they are entitled to the assets in return for the care and maintenance given to the parent(s) over the years and the following case is typical.

Case illustration - Priscilla C. Appendix C.

In all of these situations the Regional Director, if in his opinion the disposal of the assets caused the recipient to qualify for assistance, is required as we have indicated previously, to refuse assistance until he is satisfied that no income or equity can be obtained from the assets. This might mean exploring the possibility of returning the assets to the recipient and this is usually met with resistance. It is often difficult to assess the means of these family members and it is necessary to accept the community's assessment of their financial standing or to accept information given by a family spokesman. The Regional Director then makes his decision on the basis of the information before him and if he is not satisfied that no return or compensation can be obtained from the assets then his decision to refuse assistance remains until the value of the assets is equal to the recipient's budget requirements plus 15%. This may mean the recipient is denied assistance for some considerable time depending on the extent of his budget.

The appeal process in Saskatchewan is three-tiered and the first level consists of a review by the Regional Director to determine if an error has been made in arriving at the decisions to refuse assistance. An adjustment may be made which is satisfactory to all concerned. If not the appeal will be heard by a Local Appeal Committee - within the prescribed time limit and a decision is rendered by that committee to uphold the appeal by the client or to deny it. More often than not, the Local Appeal Committee finds it necessary to deny the appeal and a further appeal is made to the Social Services Appeal Board, which is the highest tribunal.

In appeals to the Local Appeal Committee, those concerned with disposal of assets ranked second, with the highest being by clients refused assistance because they have failed to convince the Department that they have explored all other means of support, including employment. Many of these appeals do not go beyond the local level but those concerned with the disposal of assets invariably came to the Social Services Appeal Board because there seemed to be no alternative. The appellants were very often elderly persons, many of whom were in special care homes and could not pay the high costs of care.

In hearing these kinds of appeals, the Board was quite aware of the stakes involved but as in all appeals that come

before them believe that their decisions must be within the bounds of the Act and Regulations and under no circumstances can they exercise discretion outside of them. It is of course the Board's prerogative to make recommendations for changes in the regulations to the Minister of Social Services and the Board did bring to the Minister's attention this particular issue of the disposal of assets and their concern for the welfare of appellants whose appeals had to be denied.

In assembling this presentation we thought it would be useful to compare Saskatchewan's regulations concerning the transfer or disposal of assets with those in other provinces.

We found that in most provinces, there was a condition that requires investigation of the transfer or disposal of assets during a period of years prior to application; four of the provinces had no particular provision in their regulations to deal with the disposal of assets but we expect it is implied in the conditions of eligibility. One province, Saskatchewan, has 2 years, three others have 3 years, a further 2 have 5 years and the remaining two do not specify the time limit.

When it is determined that the transfer or disposal was done in order to qualify for assistance a variety of methods from province to province are used to account for the assets, including:

1. The cash value of the assets is considered either as an asset or income in determining eligibility.

2. Assistance may be reduced by the value of the assets or refusal altogether.

3. In cases of real assets, a percentage of the income that could be derived by renting the property is charged to the applicant as income.

4. Saskatchewan, as we have explained, can withhold assistance until the value of the assets transferred is used up at the rate of the applicant's budget requirements plus 15%.

Part IV: How the Problem was Resolved

On July 1, 1981 as part of a new thrust in continuing care programs for the aged and disabled, the province adopted a new policy to charge the rate of $390 a month for Levels II, III and IV care in all special care homes and by hospitals for Level IV care.

The Housing and Special-care Homes, Care and Rate Regulations were enacted to implement this policy which made for a significant reduction in monthly payments for some 6500 people in Level II & III care. However, over 1000 residents in hospital at Level IV paid a monthly charge for the first time. This regulation had the effect of enabling many elderly people to pay the costs of their care at the three levels affected from their Old Age Security and Guaranteed Income Supplement and Saskatchewan Income Plan without the need for financial assistance.

In addition to this dramatic change in the cost of care which removed many persons from the social assistance rolls, the province amended the Saskatchewan Assistance Regulations, with respect to the disposal of assets, reducing the period of time prior to application, when the transfer must be investigated, from 5 years to 2 years July 1/81. This will have an effect on the numbers of applications refused and subsequently the number of appeals made but this will be over the longer term.

The standardization of the special care home rates including Level IV at a rate which is within the means of the average pensioner, has had the effect of a near to complete elimination of appeals under this Section of the regulations. Of course, there will be applicants, under 65 years of age, who have no other means, who may be disqualified as the result of disposal of assets and who may appeal but we believe they will be few in number as compared with the older group.

Case illustration (Farm Property) *APPENDIX A*

This is the appeal by Mrs. Mary A. in the Pioneer Lodge at Ituna. She is appealing the decision of the Local Appeal Committee, which upheld the refusal by the Department of Social Services to provide assistance because of a transfer of assets.

Mrs. A. transferred a half section of farming land to her son in September 1977, for the consideration of $1.00, within the five-year period preceding her application for assistance. The Director's opinion was that this transfer of a real asset, without adequate consideration, caused Mrs. A. to qualify for assistance.

The late Mr. Joseph A, the appellant's husband, had left her a full section of land in his will following his death in 1961. The son continued to farm the land on behalf of his mother and was paid wages. In 1966, the son built a house for his mother on one of the half sections and she transferred the other half section to him at the time. As well, she made provision in her will that he should receive the half section with the house on it, upon her death.

Mrs. A, the appellant, entered the special care home in 1975 and the son helped with the cost of his mother's care in the home until he got married in 1976. It was then that the son became concerned that his mother might change her will or that he would not get the property for some other reason. He arranged with his mother to transfer the property to him in September 1977, to avoid the costs of lawyers' fees that would be involved in settling the estate.

The Board's decision was to uphold the decision of the Local Appeal Committee in their support of the Department's refusal to grant assistance to Mrs. A. They believed that the land transfer to the son in September 1977, was a resource available to meet the costs of the appellant's care either by selling it or borrowing money on it. The fact that she failed to do so caused her to apply for assistance.

Case illustration (Personal Property) *APPENDIX B*

This is the appeal by Annie B. at the Sunset Nursing Home in Moose Jaw. She is appealing the decision of the Local Appeal Committee which upheld the Department's refusal to grant her assistance due to inappropriate disposal of assets.

Mrs. B. and her husband both are residents in the home and they are considered institutionally separated. He pays his own way and has nothing to do with the appellant. She was admitted to the home in September 1979, and made application for assistance in February 1980, when she declared bonds of $4,000 held in trust for her four children, real estate valued at $7,500 and a prepaid funeral of $2,025.

Information provided by the client's lawyer regarding the bonds held in trust states that he turned the bonds over to Mrs. B. in August 1979. She cashed them and turned the monies over to the four children. She also transferred her interest in the family home in the village of Briercrest to the son, Paul; at the same date she entered the nursing home in September 1979. The Manager of the nursing home acting on behalf of the appellant states that the four children receiving the proceeds from bonds will have nothing to do with the suggestion of returning their shares to their mother. The decision of the Board was to deny Mrs. B.'s further appeal and uphold the Local Appeal Committee's decision to support the Department's refusal with the recommendation that the $4,000 should be recovered from the family members. (It should be explained that at the time of her application for assistance, the deficit between the appellant's resources and her payment for Level II care at the home was only $12. a month, although it was expected to be greater with increasing nursing home rates).

Case illustration (Real and Personal Property) *APPENDIX C*

This is the appeal by the Regional Director, Department of Social Services. He is appealing the decision of the Local Appeal Committee to uphold the appeal of the client, Priscella C. They did not consider the transfer of $1,000 to each of the children in 1977 as gifts. In the matter of the transfer of the village property they considered it be owned by the son and daughter and in any case valued at only $300. They saw the transfer of the $6,000 as payment to the children for the room and board and care they had provided the appellant over the years.

The late Mr. C., the appellant's husband, died in 1948 with a small estate, including the village property. She was not old enough to qualify for a pension in 1948 and the children supported her rather than have her apply for assistance. She lived with the son, Bill, for 18 years and a daughter for a short period and in a private boarding home after she was 70. While she lived with the children, she did not pay room and board and accumulated her Old Age Security payments. Family members claimed that they had cared for their parents prior to their father's death in 1948; in fact, as far

back as the 1930's. The father was in poor health for many years before his death and could not earn enough to support the family. The son, Bill, assigned pay to his parents when he was in the forces in World War II.

The Department's position was that the $6,000 transferred by the client to her children was an asset available to meet her needs.

The value of this village property was based on a single offer of $300. An evaluation obtained from the Village Secretary was between $2,000 - $3,000. It was agreed that it was a considerable distance from any large urban centre but the Department believes the evaluation of $300 to be too low.

The decision of the Board was to deny the appeal by the Regional Director. After considering the contributions made by the family to the appellant and their father, it was believed their value far exceeds that of the property transferred or of the gifts received. The Board believed that the transfer of assets should not be considered as being made for the purpose of qualifying for assistance and that the appellant be judged eligible.

JURISDICTIONAL DISPUTE RE WELFARE TO INDIANS

presented by Doreen E. Picken - Manitoba

We would like to preface this presentation by the following statements:

- It is recognized that the question of Indian rights is a very complex issue which cannot possibly be dealt with in any depth by a presentation such as this.

- No judgment or inference of judgment is intended as to where responsibility lies for the provision of services or the costs of same.

- The purpose of the presentation is only to emphasize a problem that exists in the provision of services to persons in need in Manitoba.

With the exception of a few programs, the federal government accepts responsibility for services to only those Indians residing on reserved land. The Manitoba Government sees no basis for this restriction and contends that Section 91(24) of the British North America Act delegates the responsibility for Indians to the federal government whether they reside on or off reserved lands.

This presentation will deal with only one aspect of social services, i.e., the welfare program.

> "... a person who pursuant to this Act is registered as an Indian or is entitled to be registered as an Indian."

This classification of Indian is referred to as a "Treaty Indian".

In our previous paper, reference was made to a two-tier system of welfare. What we have, in Manitoba, is actually a three-tier system of welfare; i.e.,

- the provincial system for those persons who meet the eligibility criteria under the Social Allowances Act;

- the municipal system for those persons who are in need, are residents of or found in a municipality and who are not eligible for social allowance;

- the federal system for provision of assistance to Indians.

Welfare to Indians living on reserved lands is provided by the Reservation Welfare Authorities. There is an understanding between the province and the federal government to the effect that welfare to Treaty Indians off the reserve who meet the criteria under the Social Allowances Act will be provided with assistance by the province on a bill-back basis. A similar understanding is in existence between various municipalities and the federal government with respect to municipal assistance.

Conversely, assistance to non-treaty persons living on reserved land is provided by the Reservation Welfare Authority on a bill-back to the province.

This arrangement is in effect for all parts of the province with the exception of the Churchill/Bayline Area. In this area assistance to Treaty Indians residing on or off reserved lands is provided by the federal government and assistance to non-treaty persons residing on or off reserved lands is provided by the province.

While this arrangement is in effect and appears to be working quite well, there is no formal agreement between the parties. It is the contention of a Regional Director of the Indian Affairs Department in Manitoba that his Department could legally stop reimbursing the province and municipalities for assistance to off-reserve Indians. Because of the nature of this program, it is highly unlikely that this action would ever be taken.

As indicated above, the arrangement in effect appears to be working quite well for the province generally.

We will now focus attention on the provision of welfare in the Churchill/Bayline area.

At one time the Department of Indian and Northern Affairs maintained an office in Churchill and issued welfare cheques directly to Indians in non-reserve communities. This

office closed in April 1975. At that time the province was requested to assist Treaty Indians living off the reserve but the province declined to do so. To undertake this responsibility would involve additional administrative and staff costs.

This responsibility was then assigned to the Churchill Health Centre but the arrangement was discontinued after one year. From that time to the present an Indian Affairs representative travels to Churchill monthly to administer welfare.

The foregoing outlines the process, the following case history will outline one of the problems:

> An Indian woman, residing in Churchill had applied to the Department of Indian and Northern Affairs for welfare and had been granted a grocery voucher. No allowance was granted for shelter costs, personal clothing, etc...

This woman then applied to the province for assistance for shelter and other costs. The application was refused as the woman is a Treaty Indian and therefore the responsibility of the federal government.

One child and a grandchild of this woman were in the care of the Children's Aid Society and another child was with her. The woman had formerly had drinking problems which she had now overcome. She was working part-time as a dishwasher. She and her one child were living with friends, going from one to another.

The woman wanted to have her child and grandchild returned to her but this could not happen until she had a home of her own to take them to. She could not get a home of her own until she had the money to pay for same. She did not earn a sufficient income and neither the Department of Indian and Northern Affairs nor the province would assist her.

After a period of three to four months, the woman's income was (together with grocery vouchers) sufficient to enable her to obtain housing accommodation. Unfortunately, by this time the grandchild had been adopted by an Ontario family. The child who had been in care was not out on his own.

An appeal against the denial of social allowance by the province was filed with our Committee. The appeal was dismissed as, by this time, the appellant was financially ineligible.

We have been advised that this is not an isolated case and that many residents of the Churchill/Bayline area have been caught in a similar quandry. Hopefully some system can be devised to alleviate the hardships incurred.

The Committee has adjudicated on appeals from that area in the past, although this was the first received for two years. This appeal again raised several questions in the minds of the Committee.

If Indian welfare is a responsibility of the federal government, and the federal government fails in that responsibility, is the province obligated to undertake that responsibility?

The British Columbia Court of Appeal in the case of Douglas vs. Mill Creek Lumber Co. (1923), 1 Western Weekly Reports, 529, states as follows:

> "... though Indians are wards of the Crown yet they are also citizens of Canada and entitled, unless prevented by legislation, to enjoy civil rights in common with their fellow citizens, whether such rights are acquired at common law or by statute."

The Social Allowances Act of Manitoba is in place to ensure "that no resident of Manitoba" lacks the basic necessities. Because the British North America Act assigns responsibility for Indians to the federal government does this relieve the province of the responsibilities undertaken in their own legislation to a resident of this province?

Do Indians enjoy a special status wherein they gain the advantages of both pieces of legislation simultaneously? If so, does (or should) this special status carry with it responsibilities both as an Indian and as a resident of Manitoba?

This presentation has dealt, very briefly, with only the welfare issue. Serious problems in other areas such as social services and education must also be resolved.

We offer NO ANSWERS --- ONLY QUESTIONS!!!

DISCUSSION SUMMARY

A. Enforcement of maintenance orders

Manitoba and B.C. indicated that they have similar systems which work through the provincial Attorneys General. The system is automatic, maintenance orders are registered and any default in payment goes immediately to the courts. There is, therefore, no need for action either by the welfare department or the individual concerned. There are reciprocal agreements for enforcement of maintenance orders with other provinces, states and certain countries. It was agreed that the problem of obtaining a maintenance order when the deserting spouse was in another jurisdiction was a very real one and quite distinct from that of enforcing an extant order. The question of discrimination on grounds of sex, where the deserting spouse was a woman, was discussed and it was agreed that in certain provinces legislative provisions tended to discriminate against the man. This was felt, however, to be a problem for legislators and program administrators rather than for Appeal Boards. It was agreed that if Prince Edward Island wished to come forward with a recommendation for further study of the problem, the Workshop secretariat would refer it to the appropriate authorities.

B. Welfare for Indians

On the question of jurisdictional responsibility for welfare for status Indians, Ontario indicated that in their system, Indians must be treated like any other citizen with no regard to status. Agreements exist with reserves by which General Welfare Assistance is administered by the reserve exactly as it would be in a municipality.

In Alberta benefits are provided to Treaty Indians off the reserve if they are trying to establish themselves in employment. Assured income for the severely handicapped benefits are now provided to eligible Indians living on reserves, which is a reversal of the initial policy. In British Columbia an agreement exists with the Department of Indian and Northern Affairs that the province provides assistance

to any Indian living off the reserve and the Department of Indian and Northern Affairs to Indians living on a reserve, whatever their status. In Saskatchewan, where this has been a matter of concern in the last year, Appeal Board have rules that the Department of Indian and Northern Affairs is not to be considered as an available resource.

C. Appeals in Homes for Special Care

In Many of the provincial jurisdictions, the Appeal Boards do not have a mandate to hear appeals on matters affecting Homes for Special Care. In Ontario, for example, there is no appeal system concerning levels of care in Homes for Special Care but the legislation provides very detailed and explicit regulations concerning levels of care.

D. Disposal of assets

In Ontario in the last year out of 3900 appeals only 16 related to refusal of assistance on the grounds of improper disposal of assets. For a refusal to be upheld, it must be demonstrated that assets have been disposed of in order to qualify for assistance or for an inadequate consideration. In Ontario and Quebec there is a three-year review period: in Manitoba and British Columbia there is a five-year review period. Prince Edward Island allows a four-month period for the disposal of assets while in receipt of assistance.

Roles and Scope of Welfare Appeal Systems

MANITOBA'S APPEAL SYSTEM

by Doreen E. Picken - Manitoba

I) THE SOCIAL SERVICES ADVISORY COMMITTEE

The Welfare Advisory Committee was established in 1959 by the Department of Welfare Act. That Committee was designated as the Appeal Board for social allowance programs in Manitoba under the provisions of the Social Allowances Act (1959).

The Department of Welfare Act was repealed in 1974 when the Social Services Administration Act was proclaimed. The new Act continued the Welfare Advisory Committee under the name of the Social Services Advisory Committee, and the Social Allowances Act was amended accordingly.

The Committee consists of 15 members, one of whom is Chairman and another Vice-chairman. The appointments are made by the Lieutenant Governor-in-Council upon the recommendation of the Minister responsible for the administration of the Social Services Administration Act.

A quorum of the Committee is three members, one of whom must be the Chairman or Vice-chairman. The entire Committee does not sit on each appeal, but rather the Appeal Board consists of a quorum of the Committte, i.e. three members.

Committee members are selected to act as members of Appeal Board on a rotation basis. The only exceptions to this practice are members in rural areas whose services are utilized exclusively in the areas in which they reside.

If a member is personally acquainted with an appellant, he/she is expected to exclude himself/herself from membership on the appeal board appointed to consider the matter under appeal.

Because of a possible conflict of interest, employees and elected representatives of federal, provincial and municipal governments are not considered for Committee membership.

II) PROGRAMS SUBJECT TO APPEAL

The Social Allowance Program:

This program is designed to provide the basic necessities of life to a person who is:

(a) physically or mentally incapable of providing for himself and/or his dependants.

(b) a mother with dependant children who is a widow, has never been married, is divorced and has not remarried, who has been deserted or separated for a period in excess of 90 days, or whose husband has been sent to prison for more than 90 days.

(c) a child, in the care and custody of a person other than his parents, whose parents are unable to contribute to his support.

The Student Social Allowance Program:

Subject to regulations pertaining to eligibility; this program provides for the basic necessities as well as school costs for students (18 years of age and older) in high school or who are undertaking undergraduate or technical vocational training.

Special Care Services:

For the purposes of this program, the definition of special care contained in the Social Allowances Act reads as follows:

> "5(4) For the purposes of this section "special care" means care provided to a dependant of an applicant or recipient in a residential welfare institution that has been approved by the minister, or in a day nursery that has been approved by the minister, or care approved by the director and provided to a dependant by a nurse, housekeeper, or homemaker in the home of the applicant or recipient or in a foster home."

In addition to persons ordinarily entitled to social allowance programs, employed persons (or persons with another source of income) may also be granted social allowance to meet the costs of special care for himself and/or his dependants.

Manitoba Supplement to Pensioners:

This program is established by regulation under the Social Services Administration Act and provides a supplementary income to pensioners age fifty-five or over who are not in receipt of the Old Age Security.

In order to be eligible for benefits, income in the prior taxation year cannot exceed $8,912.40 for a couple or $4,959.72 for a single person and 50% of that income must come from pension sources.

Full supplements are provided where income is less than $8,144.40 for a couple and $4,599.72 for a single person. Partial supplements are provided to persons with income of less than the maximum listed above.

Day Care Subsidies:

This program is also established by regulation under the Social Services Administration Act.

Day Care subsidies are available for both social allowance recipients and employable persons who are seeking employment, employed or attending school. Full and partial subsidies are available. Eligibility is based on family income, less allowable expenses.

Municipal Assistance:

Persons who are in need and who are not eligible for social allowance, are entitled to receive municipal assistance to cover the basic necessities.

Assistance is provided in accordance with the provisions of the appropriate bylaw of the city, town or municipality.

Licensing of Residential Care Facilities:

In January 1981, legislation providing that all residential care facilities for the aged and infirm, mentally retarded, mental health patients, and children's homes must be licensed or be granted a letter of approval. Program and physical standards are being developed for each type of residence.

A denial or cancellation of a licence or a letter of approval is appealable to the Committee.

III) THE APPEAL PROCESS

Social Allowance, Student Social Allowance, Special Care and Municipal Assistance Programs:

Under the provisions of the Social Allowances Act, the director or a municipality must notify an applicant or recipient of social allowance or municipal assistance, in writing, of any decision which denies, discontinues, reduces or suspends social allowance or municipal assistance and the reason for the decision. The notice must also advise the applicant or recipient of the right of appeal (within 15 days of receipt of the notice) and the right to be represented by counsel.

Any applicant or recipient of these programs may appeal to the Social Services Advisory Committee (within 15 days of the receipt of the notice of a decision on his/her case) on the following grounds:

- the person was not allowed to apply or re-apply for assistance;
- the person's request for assistance was not decided upon within a reasonable time;
- the person's application for assistance was denied;
- the person's assistance was cancelled, suspended, varied or withheld; or
- the amount of assistance is insufficient to meet need.

Upon receipt of an appeal, a board must be convened to deal with that appeal within 15 days.

The legislation requires that three days' notice be given to the appellant and the respondent, but in practice notification is sent out a week to ten days prior to the hearing date. A copy of the notice of appeal is forwarded with the notice of hearing.

Upon receipt of the notices, the respondent is required to provide the appeal board with a copy of the appellant's application, particulars of the financial resources of the appellant, evidence that notice requirements have been met, and a copy of any other relevant record or document. Copies of these documents are provided to the appellant by the Appeal Board.

If the Board is aware that the appellant is to be represented by counsel, an attempt is made to provide copies of documents submitted by the respondent to the solicitor prior to the hearing date.

The Appeal Board convenes in the home community of the appellant whenever possible and will convene in the home of the appellant on request. If an appellant is required to travel to a central location he/she is reimbursed for travel and meals at the same rate paid to government employees.

The appellant, or his/her representative, and a representative of the respondent must be present at the hearing to present evidence to the board. The rules of procedure for appeal hearings are set by the chairman with emphasis on informality to lessen any possibility of intimidation of the appellant. Formality is only enforced to the degree necessary to have the hearing proceed in an orderly fashion.

The legislation does not define a time limit for the distribution of the appeal decision but it is the practice of the Committee to mail it to those concerned within forty-eight hours of the hearing.

A decision of the Appeal Board can be appealed to the Manitoba Court of Appeal on a matter of jurisdiction or a point of law only.

Manitoba Supplement to Pensioners:

A person who has applied for or who is or was receiving Manitoba Supplement to Pensioners and is dissatisfied with a decision respecting his/her eligibility or benefits levels, has the right to appeal the decision to the Committee within 15 days of receiving the decision.

The format for appeals under this program may vary from the procedures outlined above. The legislation states that the matter is to be reviewed by the Committee. There is no requirement to hold a hearing.

There have only been two appeals since the program was initiated in October 1980.

The process used in dealing with the appeals to date was:

- the department was contacted and requested to provide the information on which the decision under appeal was based;
- the information was presented to a duly constituted Appeal Board for review;
- in the opinion of the Board, sufficient information was available and a decision was made with respect to the appeal;
- the appellant and respondent were advised in writing of the decision of the Board.

The eligibility criteria and levels of benefits for this program are very specific. A person must receive 50% of his total income from pension sources. The appeals were received from persons who had applied under this program and were denied as they were not in receipt of a pension. As the appellants were clearly ineligible for the program, the appeals could be dealt with in the less

complicated format described above.

If, however, there was some uncertainty as to eligibility or benefit levels, a hearing would be convened to allow both parties to the appeal to present their case to the Board. The process for the hearings would be as set out for the social allowance program with one exception.

Under this program, the decision of the Appeal Board is final as there is no appeal to the courts.

Day Care Subsidy Program:

There is no legislated appeal process for this program. The appeal process is in place on the instruction of the Minister who has assigned this responsibility to the Social Services Advisory Committee.

Again, with the exception of the right to appeal to the courts, the process and procedures for day care subsidy appeals are as outlined for the social allowances program.

Licensing of Residential Care Facilities:

The right of appeal for this program is granted under the Social Services Administration Act. The Act provides that:

"11.2(5) Any person aggrieved by the

(a) refusal of the licensing authority to issue a letter of approval or a license; or

(b) cancellation or suspension of a letter of approval or a license;

may within 10 days after receiving notice of the refusal, cancellation or suspension appeal the matter to the Social Services Advisory Committee."

The Committee must consider the matter within 30 days of receipt of a notice of appeal and is required to advise the appellant, in writing, of its decision. The appellant then has 10 days within which to appeal the decision of the Committee to the County Court of the district in which the facility is located.

The trial in the County Court would be a trial de nova (a new trial). The decision of that court would be final and not subject to further appeal.

It is the intention of the Committee that the basic procedures for appeals would be similar to those previously outlined for social allowance programs. A report would be requested and a copy of same provided to the appellant and his solicitor prior to the hearing date. However, because of the complexity of the issues involved, a hearing could possibly take several days and could require an on-site review of the facility.

This is a new program and program and physical standards have not been developed as yet for all types of residences. The standards have been developed for residences for the aged and infirm and that aspect of the program is operational.

An appeal was filed by persons whose licence to operate a facility for the aged had been revoked. However the appeal was withdrawn prior to a hearing. (A licence is required where there would be five or more residents in a facility).

The same parties applied for and were refused a letter of approval to operate a facility for up to four residents. An appeal was filed, but again was withdrawn prior to a hearing.

The Committee therefore has had no experience with appeals under this program to date. However, it is expected that when all aspects of the program are operational, that this will become an important function of the Committee.

IV) REPORTS

A report on each appeal is submitted to the Deputy Minister and the Minister by way of a copy of the decision letter.

A quarterly case report summarizes the issue under appeal and the decision of the Board. This report is distributed to the Minister, the Deputy Minister and senior staff of the provincial and municipal programs.

Statistical information is compiled on a monthly, quarterly and yearly basis. This report is forwarded to the departmental statistics section and to the Minister, Deputy Minister, and senior provincial officials. (See Appendix A).

The last annual report was prepared for the years 1976-78. A report for the years 1979-81 is at present being drafted.

V) AGENCY RELATIONSHIPS

Certain agencies interface with the Committee in ensuring that the rights of welfare recipients are protected.

Legal Aid Society:

A 1980 amendment to the Social Allowances Act requires that an applicant or recipient who has been advised of his right to appeal must also be advised of his right to be represented by counsel of his choice.

This change has resulted in an increase in the number of lawyers appearing before the Appeal Board on behalf of appellants. Prior to 1981, the number of legal representations were not recorded. To date, in 1981, forty-eight appellants had legal representation. From available information it would appear that all but two of these were either legal aid lawyers, or lawyers to whom legal aid certificates were provided.

As indicated in the description of the appeal process, formality at hearings has been enforced only to the degree necessary to ensure a proper hearing. Lawyers at the hearings, as well as the Legal Aid Lawyers' Society, have been openly critical of this practice and would like to have the hearings subject to court-like procedures.

Administrative tribunals such as the Appeal Board have the right to set their own procedures. The Board has therefore resisted the efforts of the legal representatives who would like to see court procedures applicable to the appeal hearings.

The Society, as well as the Legal Aid Lawyers' Association have become advocates for welfare applicants/ recipients. The Society operates a weekly drop-in welfare clinic at their Ellen Street Office every Tuesday from 1:30 - 4:30. Clinics are also provided at other locations such as the Indian and Metis Centres. Support is provided for the formation and operation of welfare activist groups. This type of organization was common in the early 70's but faded out of existence in the latter part of that decade. However, a new welfare rights group, People on Welfare (P.O.W.) was formed a few months ago and is expected to become quite vocal with respect to welfare rights and provision of adequate assistance.

The Society has expressed concern over the need for reform in the welfare system in Manitoba, with the primary concern being that of the preservation of the rights and privileges of welfare recipients. The Society has also condemned the "antiquated" two-tier system of welfare in this province i.e., provincial and municipal assistance.

The Committee shares the concerns of the Society, particularly with respect to the inequities perpetrated by municipal assistance. Many of the municipalities have not revised their bylaw rates since 1967. The Appeal Board must make its ruling in accordance with the provisions of the appropriate bylaw and has no jurisdiction to order an amount be paid by way of assistance that is in excess of the amount allowable under the bylaw. Over the past ten to fifteen years the Committee has consistently recommended to the government that action be taken to alleviate

the inequity of the two-tier system of welfare but to date no action has been taken.

The Committee does not regard the Society or Legal Aid Lawyers as antagonists. The Committee attempts to accommodate the legal representatives in whatever way possible, consistent with the mandate of the Committee.

Human Rights Commission:

The Commission and the Committee have occasionally had the same client. Referrals are made from one to another, depending upon the nature of the complaint. Within the confines of the confidential nature of an appellant's/complainant's file, open discussion and exchange of information and cooperation between these agencies has always been the rule.

The Office of the Ombudsman:

Any citizen of the province has the right to lodge a complaint with the Ombudsman against an action of a government official, department or agency.

In the past year there have been four complaints filed with the Office of the Ombudsman against the decision of the Committee. In each instance, after a thorough investigation, it was determined by the Ombudsman that the procedures of the appeal and the decision of the Board were in accordance with the provisions of the appropriate act and/or regulation.

Assistance and cooperation is extended by the office of the Committee to the Ombudsman's representative during the course of his investigation.

VI) CONCLUSION

We are all aware that an appeal system is a requirement under the Canada Assistance Plan if a province wishes to have a social service program cost-shared with the federal government.

In the recent Report of the Parliamentary Task Force on Fiscal Arrangements it was noted on page 153 that

"According to the Legal Aid Lawyers' Association of Manitoba, the appeal procedure is in danger of becoming "a frustrating and meaningless exercise for the appellant" in many provinces. This is because the federal government and the provinces have never made a mutual effort to define more precisely what constitutes an appeal procedure. Similar arguments have been presented concerning the provision of assistance to anyone in need. The Task Force notes this concern and recommends that:

THE MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE UNDERTAKE TO REVIEW THE EXTENT TO WHICH PROVINCES ARE MEETING THE CANADA ASSISTANCE PLAN CONDITIONS, AND TO CONSULT WITH PROVINCIAL COLLEAGUES ON A MORE PRECISE DEFINITION OF THE CONDITIONS".

The Social Services Advisory Committee of Manitoba cannot presume to speak for a Minister of the Province with respect to the above recommendation.

However, with respect to the question of a more precise definition of what constitutes an appeal procedure, perhaps this is something that this Workshop could undertake to define. If the consensus is in the affirmative, it is suggested that a committee be established to look into this matter and report back to the next meeting of the Workshop.

SOCIAL SERVICES ADVISORY COMMITTEE

OF MANITOBA

(APPEAL BOARD)

APPENDIX I

APPEAL STATISTICS

YEAR	PROVINCIAL CASELOAD AS OF DEC. 31(1)	NUMBER OF APPEALS (2)	TOTAL DECISIONS MADE (all & Dis)	ALLOWED	DISMISSED	OTHER (3)	% OF TOTAL APPEALS ALLOWED	% OF APPEALS ALLOWED WHERE DECISION MADE
1973	25 232	630	387	189	198	243	30%	49%
1974	23 619	447	282	125	157	165	28%	44%
1975	23 997	383	239	95	144	144	25%	40%
1976	22 918	360	220	75	145	140	21%	34%
1977	21 997	388	219	73	146	169	19%	33%
1978	19 391	424	220	79	141	204	19%	36%
1979	19 038	332	193	49	144	139	15%	25%
1980	19 050	320	196	52	144	124	16%	27%

(1) Municipal caseload statistics not available.

(2) Appeal statistics include provincial and municipal appeals

(3) Withdrawn, Did Not Appear, Outside Jurisdiction.

THE ROLE OF APPEAL TRIBUNALS
IN THE AREA OF DISCRETIONARY BENEFITS

presented by Glen A. Tadsen - British Columbia

In British Columbia, applicants who are refused Income Assistance (G.A.I.N.) Benefits may make an appeal to a Tribunal, made up of three persons from the community. The appellant appoints one member of the Tribunal, and the Ministry appoints one member, who may not be a provincial government employee or official, and these two appointed members then select a chairperson. In the event that the two appointed members are unable to agree on the selection of a third person as the chairperson, the appointment is made by a judge of the Provincial Court. Once the Tribunal is constituted, it functions only for the purpose of hearing and deciding the specific individual case. Once the matter has been dealt with, the Tribunal disbands.

The G.A.I.N. Act gives the dissatisfied applicant the right to an appeal on all Ministry decisions respecting the

> "refusal, discontinuance or reductions of Income Assistance to him or his dependants."

Section 34 of the G.A.I.N. regulations specifies the manner in which this appeal may be pursued through the Tribunal system. This section states that appeals are to be limited to the issue of whether benefits were refused or granted pursuant to the Act and Regulations, and in effect gives the Tribunal the power to look at the individual's case and determine if he or she is eligible for any form of "Income Assistance" under the G.A.I.N. program.

THE PROBLEM - APPEALS OF DISCRETIONARY GRANTS

The term "Income Assistance" in British Columbia describes a wide variety of benefits which can be divided into three distinct categories:

(1) Monthly Support and Shelter Benefits

The eligibility and rate for these benefits are specified by the regulations and cannot be altered except by the provincial Lieutenant Governor in Council.

(2) Supplementary Benefits

This category includes additional monthly benefits with specified conditions for eligibility, i.e. Diet Allowance, Pre-Natal Allowance, etc.

(3) Discretionary Grants

The Lieutenant Governor in Council has empowered the Director of Human Resources to, within specified guidelines, grant additional assistance, at his discretion, to individuals who are in emergency or "crisis" situations. While the G.A.I.N. program provides monthly benefits at a level that will consider all or most of the individual's needs, there are occasions in most people's lives where unforeseen and unpreventable circumstances occur that lead to financial needs that cannot be met through the monthly Income Assistance payment.

For a number of years in British Columbia, the G.A.I.N. programs have been able to meet some of these unforeseen needs faced by recipients through the Crisis Grant program. The intent of this program is to assist recipients with an additional grant at times when lack of funds would mean a threat to the family's health or perhaps the necessity of taking children into care. Some examples that illustrate the intent of this program:

(a) A recipient has a fire in their apartment and the children's clothing are destroyed.

(b) The roof of a recipient's home begins to leak and he or she is unable to borrow the funds to fix it.

(c) A family has an unusual expense during the month and runs short of food before the next regular cheque is due to arrive.

In the past, administration of this program has not been a particular problem. Through the Policy Manual the Director has provided some clear guidelines for the judicious exercise of his discretion by Ministry staff, and the Program has met the identified needs.

However, as the Crisis Grant is "Income Assistance", the refusal of such a grant can be appealed, and the developing trends in these appeals are becoming significant.

Staff have observed an increasing number of applications for Crisis Grants for items for which this program was never intended, such as additional funds to meet rental costs in expensive accommodation, purchase of unnecessary items or appliances, moves involving large amounts of furniture. A number of these requests have gone to Tribunal with subsequent awards in favour of the appellant. Also, because of the size of these payments, public interest has been aroused.

(1) Under current G.A.I.N. legislation, Tribunals can apparently exercise the discretionary powers given to the Director.

(2) British Columbia Statutes do not appear to offer the Ministry much in the way of remedy from Tribunal decisions.

(3) While the very worthwhile objective of having a community-based review has been met in the overwhelming proportion of cases, there are incidents and areas where the Tribunal process has been used to subvert the intent of G.A.I.N. Legislation, by awarding Crisis Grants that are clearly outside the intent of the program.

The Ministry's primary concern is to preserve the informal, easily accessable "ad hoc" Tribunal system for the benefit of recipients who may want a review of decisions which affect them. This informality must be balanced with the idea that the original public purpose and intent of our legislation and programs must be preserved.

The following solutions have been considered in an attempt to realign this small part of the Appeal process:

(a) Amend G.A.I.N. legislation to provide an avenue of further review after the Tribunal's decision.

(b) Amend legislation to preclude Tribunals from exercising the Director's power to grant "discretionary" or "crisis" assistance.

(c) Amend the legislation to change the nature of the findings of a Tribunal. Perhaps instead of being able to make "decisions" the Tribunal should only be able to make "recommendations" in certain areas.

(d) Restrict participation or change the membership of the Tribunal in some way, i.e. a group of permanent chairpersons could be trained in the appeal process and in the area of G.A.I.N. policy, and be called upon as is necessary. The appellant and the Ministry would continue to appoint "ad hoc" representation.

Discussion Summary

A. Manitoba's Advisory Committee and its procedures

There was general discussion of Mrs. Picken's proposal that, in view of the Breau Committee's recommendation that there be a federal-provincial review of appeal procedures, a committee be established to study this matter and report back to the next Workshop with a view to establishing some national standards. It was generally felt that it would be extremely difficult to work out one uniform set of procedures since the circumstances in each province are so various and the strength of the procedures lies in the suitability to local conditions and particular programs. It was agreed that while it was possible that the federal-provincial deputy ministers might approach the Workshop for its ideas, an initiative by the Workshop would be premature at this time.

B. The role of appeal tribunals with regard to the granting of discretionary benefits

Discussion centered around the question of whether the power of appeal tribunals to overturn decisions had the effect of subverting the legislative and administrative provisions of the program and of diverting the policy making process to the appeal bodies rather than the legislature. It was suggested that better control could be established over discretionary allowances, if they were incorporated as part of the system of mandatory benefits as additional amounts for special needs with specific amounts precisely detailed. Where legislation is heavily discretionary, the need for appeal procedures is especially acute but it was agreed that neither program administrators nor appeal tribunals should have the power to preempt the policy-making role of the legislature.

The discussion concluded with a consideration of the suggestion that representatives of welfare clientele might be invited to participate in subsequent workshops. It was generally agreed that a better idea would be to invite a welfare beneficiary to be keynote speaker at the Workshop to give participants a perspective on the appeal system from a potential appellant's point of view.

The Advisory Role of the Welfare Appeal Board in Policy Making

ROLE OF APPEAL COMMITTEE IN AN ADVISORY CAPACITY

presented by M. Casavant - Alberta

Role of Appeal Committees in an Advisory Capacity

The existence of the Citizens Appeal and Advisory Committees is rooted in the intention of the Alberta Provincial Government to provide the ability to an individual to appear before his or her peers to contest a decision made by government officials which has had an impact on that individual.

The 34 Appeal Committees in Alberta have their legislative authority through Section 24 of the Social Development Act and Sections 12 and 13 of the Assured Income for the Severely Handicapped Act. Since the last Appeal Workshop in 1978, the Committees have assumed the additional responsibility of hearing appeals for the Assured Income for the Severely Handicapped Program. Implemented in December 1979, this program already has 8242 cases where the recipients are considered severely and permanently handicapped.

As of October 31st of this year, 204 AISH cases have gone through the appeal process. The nature of the appeals have been primary eligibility and effective date of application. The Committee ruled 50% in favour of the appellants.

Appeal Committees in Alberta are officially named Citizens Appeal and Advisory Committees; however, since inception, they have functioned primarily in an appeal capacity.

In the last year, there has been a renewed thrust to stimulate the Committees to act in an advisory capacity. An example of this is: the Honourable Bob Bogle, Minister of Social Services and Community Health, met on two occasions with the chairmen of all Committees, not only to discuss issues regarding appeal procedures and policy matters, but to solicit recommendations for possible changes to existing legislation and policy. This ensures social policies will meet the needs of the highest percentage possible of Albertans. The Minister and the

Department feel strongly that since Appeal Committee members are selected from the community, their recommendations reflect both the values and the needs of that community.

The Committees are encouraged to submit recommendations supplementary to their appeal decisions. To facilitate this, a space has been allotted on the "Appeal Report" form. Recommendations on this form deal primarily with policy matters but, at times, have included recommendations for changes in legislation.

The Committees are also available to District Office staff to provide advice regarding the sensitivity of policy decisions in discretionary areas.

Formal recommendations from the Committees are usually channelled through our Minister's office on to Branch Directors and Program Administrators. Policy and legislation are reviewed considering the Committee's recommendations. This often results in immediate policy changes and, at times, legislative changes. The Minister responds to every recommendation brought to his attention. Our experience is that this process keeps everyone informed of ongoing activities within the Income Security Programs.

Every case ruled on by a Committee is summarized and the total summary is distributed to all members on a monthly basis. We go into length in monitoring appeal decisions to establish trends that may reflect policy concerns. This information is provided to the Department's Planning Secretariat and Program Director who utilize this information to make appropriate policy and procedure revisions and for planning purposes.

Alberta is interested in knowing if other provinces have comparable Committees and, of those who do, what has been their experience.

Discussion Summary

Various provinces detailed the extent to which their Appeal Boards play an advisory role in policy making. In Prince Edward Island welfare ministers have consistently encouraged the Appeal Board to make recommendations for changes in welfare programs and have responded very positively to such recommendations. In Manitoba the Advisory Committee reports directly to the Minister and the Chairman can also refer matters to the Deputy Minister and the Director of Income Security. Ontario has no formal advisory role but has easy access to government officials. In Saskatchewan many regions have a formalized structure by which the boards may advise local Regional Directors and there is also access to the Minister through the Provincial Municipal Advisory Board. In British Columbia Appeal Tribunals are set up for each appeal and then disband. Consequently, it is difficult to establish a procedure for continuing contact. The Commission in Quebec does not have a legal role but makes recommendations especially on administrative matters. In New Brunswick, Advisory Boards are setup by the Minister and the Appeal Board Chairman has quarterly meetings with the Deputy Minister to transmit recommendations. In Newfoundland and Nova Scotia there is frequent informal contact.

Ways and Means in the Training of New Welfare Appeal Board Members

TRAINING NEW WELFARE APPEAL BOARD MEMBERS

presented by R.E. Caseley - New Brunswick

May I begin by expressing my pleasure in taking part in this conference. This is the third Welfare Appeals Workshop that I have attended, and I am confident that its success will be all that was intended and that we will all leave here better equipped to deal with our individual functions.

The session I am about to lead deals with the importance of training Appeal Board Members. I propose to deal with this subject in the following manner: -

(1) Selection of Members
(2) Training of Members
(3) The Measuring Sticks of a Board Member
    (a) Knowledge
    (b) Courage
    (c) Attitude
    (d) Communication
    (e) Understanding.

Selection of Members

In our province, when a vacancy occurs on the Board, the Chairman makes a request to the Minister for a replacement. In due course the Minister will present the Chairman with one or more names of possible candidates. The Chairman will then arrange for interviews with the candidates after which he will submit a report and recommendation for appointment.

The Minister presents the name of the proposed member to Cabinet and when approved is forwarded to the Lieutenant-Governor-in-Council for appointment.

At the present time we have a Chairman, two Vice-Chairpersons and 12 members. The Chairman is appointed for five years on a full-time basis, and all other members including the Vice-Chairpersons are appointed for terms of one to three years. They are paid a per diem rate plus expenses.

Our members are from different parts of the province and eight of our members are bilingual. Forty-two per cent of our cases are heard in French and 58 in English.

Training of Members

Before a new member sits on a hearing, the Chairman will spend up to a full day explaining procedures, reviewing manuals and other details as to the do's and don't's in approaching clients, the methods of questioning, the importance of confidentiality, and the means by which decisions are handed down. We require three members to be present for each hearing, with the Chairman or Vice-Chairman presiding.

The training process is never ending and is most important if the Board is to function efficiently and effectively.

We have annual two-day conferences where all members attend and participate. We hold mock hearings, we separate our members in groups of three and give them specific cases to discuss and render decisions; we then have each team report on their findings, giving their decision and reason, also the regulation which covers the decision. These Workshops are very interesting and informative and the degree of similar decisions indicates the level of knowledge of the membership.

We also hold periodic half-day conferences with the Vice-Chair-persons in order to keep up-to-date with changes in formulae and amendments in policy.

Periodic bulletins are mailed to the members pertaining to amendments and other operational information of interest to members. This keeps everyone up-to-date and makes every member feel that he or she is a very important part of the total team.

I might mention that our membership is made up of housewives, businessmen, both active and retired. We have had teachers, nurses, clergy and welfare recipients.

The Measuring Sticks of a Board Member

Knowledge

The first measuring stick is the measuring stick of knowledge. All the other measuring sticks I am going to mention are meaningless unless we rank high on the measuring stick of knowledge.

We must have a complete understanding of our purpose, that is to ensure that justice is being done; that the client is treated fairly and at the same time the taxpayers' dollars are distributed properly.

We must have a good knowledge of the Welfare Act and Regulations as they apply in our own particular province.

We must have a complete knowledge of the Regulations and Policies as laid down by legislation and which are amended from time to time.

Courage

The second measuring stick I want to mention is the measuring stick of courage.

I would like to suggest two ways to apply this measuring stick: -

(1) How do we react to unpleasant situations?

(2) How do we react to discouraging obstacles?

Do we have the courage to face situations that may appear to be completely hopeless and then attempt to apply the principles at our disposal that will, hopefully, alleviate to some degree the problem.

Attitude

The third and perhaps the greatest measuring stick is Attitude. Our attitude toward the client and toward the problem can make the difference between the right decision or the wrong decision. We must approach each individual case with an open mind and the desire to be fair yet firm. Seldom do we encounter two cases where the circumstances are identical.

(1) What is our attitude toward the client? Do we immediately form an opinion or do we listen to the request and measure all the facts concerning the case?

(2) What is our attitude toward time? Do we take the necessary time to obtain all the information necessary? As stated earlier all cases differ and some require much more time than others.

Communications

Although it is an intrinsic part of every job, communications will always remain distinctly personal. No two persons communicate alike anymore than they are quite alike in other respects. This factor of individual differences obviously makes it undesirable, even if it were possible, to attempt to reduce good communication to any kind of formula or definite rule of conduct.

Nevertheless, there are certain basic principles of communication which apply to all situations and all persons. These are so self-evident as to be common sense, yet their consistent application in daily inter-personal communication is by no means common. Whether or not we consciously think about them, our success or failure in expressing meaning and intent depends upon how well we observe the basic principles of good communication.

The more systematically we analyze the problem or idea to be communicated, the clearer it becomes. This is the first step towards effective communication. Because communication is virtually a continuous process, we commonly express our thoughts or feelings without having clarified what we are trying to say or accomplish. In other words, don't start talking until you have begun thinking.

Before you communicate, ask yourself what you really want to accomplish with your message - whether it is to obtain information, initiate action, or change another person's attitude. Don't try to accomplish too much with each communication. In general, the fewer the objectives, the sharper the focus and the greater its chances of success.

Understanding

One of the important principles that should be established with the client is that we immediately show them that we are concerned with their circumstances and that we treat them with dignity.

Very often a client will appear before the Board knowing very little about how we function. It is, therefore, very important to outline our purpose and powers. It is also important to put the client at ease in order to obtain all the facts concerning the case.

Some clients may have little or no education and therefore have difficulty in their understanding of the Social Welfare System and its reason for existence.

Therefore the Board members must have the ability to place themselves in the client's shoes. This may be difficult but necessary.

Basically, the Social Welfare Appeals Board has been established to provide individuals the opportunity of appealing a departmental decision to an independent tribunal which is not responsible to, or influenced in any way, by the Department.

The Board, being an independent body, offers a different avenue of review and thus, while working within the terms of the legislation, provides an unbiased and fair assessment of the financial situation of the applicant.

In closing, I wish to thank Mr. Habets for allowing me the opportunity to share my thoughts with you and also to thank you for listening.

Discussion Summary

After the paper given by New Brunswick, other provinces indicated the methods used for the training of new board members. In Manitoba new members are given an orientation meeting when the legislation is reviewed. Similar orientation sessions are given to new Appeal Board members in Alberta. There is an appeal procedures manual which is updated annually and copies of any relevant correspondence are distributed. In Quebec there are one or two conferences a year and frequent meetings of a collegial kind. Active participation by members is encouraged in conferences and meetings on general social issues, and some members teach courses at university. In British Columbia, where appeal tribunals are convened for each hearing on an ad hoc basis, the Regional Manager meets with each tribunal and goes through the act and regulations. The regulations in British Columbia are very simple so there is ample leeway for interpretation. An information kit is being developed outlining processes and precedents but this is not yet very far advanced. In Ontario members of the Board are appointed by the Premier and the term of appointment is three years. The secretary and chairman of the Board meet with new members for an orientation session and the new member is given copies of the relevant legislation. Initially the new member sits as an observer; then he/she is appointed an active member but in a secondary role as the supporting, not the presiding member. Finally he/she becomes the presiding member. In Nova Scotia, new members are briefed by the Deputy Minister on the departmental expectations. There are also briefings with various departmental officials and municipal directors. Appeals are held on departmental premises with a departmental representative, and prior to a hearing the pertinent legislation is discussed. Training is ongoing through continuing participation on boards. In Prince Edward Island there is a system, patterned after that in New Brunswick with a similar training program. There is also an annual seminar for members, much like the Appeal Workshop. In Saskatchewan appointments are made by the Minister on the basis of recommendations from regional offices. There is a period of orientation with the Chairman, a half-yearly instructional session and ongoing in-service training. Newfoundland deferred its comments till the following session.

KEYNOTE SPEECH

KEYNOTE SPEECH

presented by Mr. R.G.L. Fairweather
Chief Commissioner
Canadian Human Rights Commission

I've been having some fun lately dodging brickbats. A mean-spirited outfit that calls itself Renaissance has denounced the Canadian Human Rights Commission because we reject its blinkered piety. Another called the People's Front Against Racist and Fascist Violence has shown its serene goodwill by labelling me "Fascist, Racial Scum" in the hire of capitalist government.

So it is good today to feel among friends. For all of us here share a calling: We are among those chosen to make sure the generous instincts of our society are carried into life. Thus we share a discipline too, seeking fairness and decent treatment for all under law.

It is a demanding, even awesome challenge. But, fortunately, we do not face it alone. We are heirs to a great tradition that we can mine for courage, one stretching back further than recorded history itself to the roots of our civilization in epic and prophecy, and doubtless beyond. This is the tradition of justice, that power must be tempered by respect for others.

"Let justice roll down like waters", said the prophet Amos, in a voice that is timeless.

This Workshop seems an excellent occasion to return to the springs of justice and to the ideas that sprouted there. One idea that we are especially concerned with at the Canadian Human Rights Commission is the equality of each man and woman as an inheritor of earth. One that enters your daily routine on welfare appeal boards is how we can use our affluence to cushion the blows of chance.

Choosing my topic, I was naturally mindful of the Charter of Rights and Freedoms that will soon be handed to our constitution. After all the rows, I for one am elated that basic rights are at last being safeguarded.

I share the concern being expressed about the so-called notwithstanding clause that crept in during the final frenzy of the negotiations between the Prime Minister and the Premiers. The people lost that round, in my view. The notwithstanding

clause makes a mockery of entrenchment, because it will let legislatures and parliament succumb to the hysteria of the moment.

To see how destructive such hysteria can be to our most cherished rights, we need look no further than the shameful treatment of Japanese Canadians during, and even after, the Second World War, deprived of their homes and businesses and driven from the west coast.

I feel very uncomfortable when I hear policemen warning that the Charter will turn our streets into a jungle because we will be protected against "unreasonable search and seizure". Am I to understand that the Association of Chiefs of Police fears the use of reason in law enforcement? Surely not.

My favourite policeman at the moment is Supt. Lee Stewart of Haldimand, Norfolk. When he was asked about the criticisms of the Charter by his colleagues, he said: "A police officer's job is to enforce the law. We don't make it. That's up to the government." And here's the clincher: "I think too many people tend to be critical without giving it a try."

Well, despite my misgivings about the notwithstanding clause, I'm with Supt. Stewart. I think we should give the Charter a try.

It wasn't easy to get an agreement and perhaps it's not fair to second-guess the politicians who had the job of doing so. The Charter has lots of good things in it, and a vigilant public opinion can protect us against abuses of the notwithstanding clause. Certainly, the kind of lobbying we saw on native rights and women's rights in the past few weeks has suggested that people can make themselves heard to good effect when they put their minds to it.

Even more than the Charter, though, I thought as I prepared to meet you of the Klaxon calls we are hearing these days from fundamentalists of both left and right. Organizations like Renaissance and the People's Front would have us see things in black and white. I believe they would, if they could, crush those who did not fall in with their tidy, simplistic view of our politics and society, and that is about as far from justice as you can get.

Our modern notions of justice took shape only slowly. In the first political theories we know, those of ancient Greece, the community came first. Aristotle gave his famous definition of man as a political animal, one whose nature was to live in a city state. "Justice", he declared, "consists in what tends to promote the common interest".

Aristotle was not an egalitarian by any stretch of the imagination. It is enough to recall that he accepted the slavery that existed in the Athens of his day as perfectly natural.

Greek philosophers also developed ideas of natural law that have descended to us through the Romans. The great right of Roman citizenship was always that of appeal, first to the Assembly of the people and then to Caesar. But beyond this lay a moral vision of human dignity that extended even to slaves. At least it did in philosophy. Seneca could commend his friend Lucilius for living on friendly terms with his slaves. This is what he said: "'They're slaves.' But they share your roof. 'They're slaves.' Well, fellow slaves, if you reflect that fortune has an equal power over them and you."

Natural law was a powerful force in the complex, organic society of medieval Europe where church and state, King and Baron, Lord and Serf lived in untidy intimacy. Medieval society was a tangled net of obligations running up and down the social order in the exchange of service for protection.

It was not an Egalitarian society either, and the miseries of the age are well-known. But the obligation of the lord to provide his serf with a mill for his corn stood as firmly as the obligation of the serf not to take his corn to another mill, for lord and serf would eventually stand together before the seat of judgment.

It is perhaps not far from this idea to the well-known couplet of the Peasant's Revolt in England: "When Adam delved and Eve span, who was then the gentleman?"

Portions of the Magna Carta -- although the provisions for protecting the inheritance of Barons from Royal raids seem, to our modern eyes, almost obscenely elaborate -- also treat of fairness to the least powerful members of society.

"A freeman shall be fined for a small offence only according to the degree of the offence", King John promised on the field of Runymede; "and for a grave offence he shall be fined according to the gravity of the offence, but not so as to deprive him of his living ... and a villain in the same way, but leaving what he needs to cultivate his land."

Thus, over long centuries, individuals asserted their rights against the unbridged authority of their rulers, in the name of justice.

Human Rights as we know them now, however, really only started to take shape in the late middle ages and in the Renaissance. Rifts in the Christian Church made religious freedom a practical necessity if war and riot were to be avoided. With the growth of industry and trade, a class of free workers gathered in the towns and merchants claimed the right to travel wherever their markets led them.

The rise of absolute monarchy also played a part. As more lines of authority ran to unknown bureaucrats in the royal capitals and as local custom lost its force, human rights gained new urgency.

All these threads found philosophical voice in the 16th and 17th centuries in thinkers like John Locke and Jean-Jacques Rousseau who set freedom at the centre of society and insisted that people could be governed only with their own consent.

"Instead of destroying natural equality", Rousseau wrote in his social contract, "the fundamental pact, on the contrary, substitutes a moral and lawful equality for the physical inequality which nature imposed upon men, so that, although unequal in strength or intellect, they all become equal by convention and legal right."

These ideas had political as well as philosophical expression. The American Declaration of Independence, for example, asserted certain inalienable rights, among these "life, liberty and the pursuit of happiness."

They had an economic dimension, too, and I need hardly tell you that it was a mean sort of equality that prevailed

in industry when the struts were kicked out from under feudal obligations and everyone was equal in the race for riches. Equal at the starting gate, that is, they are anything but equal at the finish line. The squalor of the Industrial Revolution is well-known.

Today, the idea of equality remains strong. We have equality before the law, equality in the franchise. We seek also equality of opportunity expressed in the preamble of the Canadian Human Rights Act in these terms:

> "Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society."

The Act goes on, of course, to list nine grounds on which discrimination is forbidden in federal jurisdiction -- race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, conviction of an offence for which a pardon has been granted and, in employment, physical handicap.

We expect parliament will soon extend these grounds in line with the Charter of Rights and Freedoms. It would add mental handicap to the list of prohibited grounds of discrimination and expand the ground of physical handicap to cover the provision of goods, services and facilities as well as employment.

Here, I think, we see the older idea of justice grafted to the program of classical small-L liberalism. For what laws like the Canadian Human Rights Act do is say that we are not each on our own to scramble for whatever we can get. We have a natural right to consideration from those who have power over us -- the power to employ us or not employ us, for example. In the terms of the hierarchic societies envisaged by the Greek philosophers, we have a right to some degree of security.

Nowhere is this melding more fully expressed than in the system of social security that Canadians, and many other peoples, have constructed over the last decade. We have sadly not been able to end want or misfortune, but we have sought to cushion them.

So elaborate, indeed, is our system for doing so that some people believe it has turned into part of the problem. Social welfare programs nowadays are inevitably administered by big bureaucracies, often if not always assisted by computers that can handle a routine case in a flash but are confounded by something new.

A frustrated English judge is said to have defined corporations as artificial persons with neither hearts to bleed or bottoms to kick. I guess someone will soon say that about computers.

Some people think that the answer lies in some kind of "participatory democracy". You are undoubtedly getting a taste of that from welfare rights groups, as we do from organizations of the handicapped, of women, of native peoples and so on. But I think I can safely say we are still a long way from self-administration in these fields.

And in the meantime, appeal systems like the ones you administer are a vital part of justice. Let me appeal to a medieval figure, St. Thomas Aquinas. "The proper effect of law," he said, "is the welfare of those for whom it was promulgated."

Generally, in our Society, I think that the role of the reconciler is more important than ever in our time.

There are plenty of people with programs they believe supremely moral and supremely democratic or supremely something, and too many of them are spending too much time simply shouting down those who disagree with them. Drawing up "hit lists" of public officials who don't meet their standards.

The ability to listen, the sensitivity to care, the discipline of resisting hyperbole -- these must be the hallmarks of public service. Welfare Appeal Boards are excellent places to cultivate them.

Decision Making by the Welfare Appeal Board

Decision making by the Social Assistance Review Board

presented by M. Borczak - Ontario

It is my intention today to outline for you the procedures by which the Social Assistance Review Board makes its decisions after holding hearings on appeals. In doing so, I will refer to the various Acts which bear on this subject. In an appendix to this paper are selected sections and clauses from the Family Benefits Act, the Ministry of Community and Social Services Act, the Statutory Powers Procedure Act, the Judicial Review Procedure Act, the Ombudsman Act, the General Welfare Assistance Act and the Vocational Rehabilitation Services Act.

I think it would be helpful to you if I were to touch briefly on a very important inquiry which was carried out some 17 years ago.

On May 1, 1964, a Royal Commission, under the designation "Inquiry into Civil Rights," was appointed "to examine, study and inquire into the laws of Ontario" and "to recommend such changes in the laws, procedures and processes as in the opinion of the Commission are necessary and desirable to safeguard the fundamental and basic rights, liberties and freedoms of the individual from infringement by the State or any other body."

One of the key recommendations of the Commission was that a Statutoty Powers Procedure Act be established which would enact minimum basic rules of procedure applicable to all tribunals, whether judicial or administrative, with certain defined exceptions. The Statutory Powers Procedure Act was enacted in 1971 "to provide Procedures governing the Exercise of Statutory Power granted to tribunals by the Legislature wherein the Rights, Duties or Privileges of Persons are to be decided at or following a Hearing." At the same time, a companion piece of legislation was enacted entitled The Judicial Review Procedure Act "to provide a Single Procedure for the Judicial Review of the Exercise or the Failure to Exercise a Statutory Power."

Whereas the Statutory Powers Procedure Act sets out the minimum basic rules of procedure applicable to all tribunals, the Ministry of Community and Social Services

Act also contains provisions respecting the conduct and procedures of the Social Assistance Review Board. The Ministry Act requires that all hearings of the Board shall be heard in private, leading the Board to adopt a policy of absolute confidentiality. Hearings are carried out in an informal manner designed to avoid a "Court" atmosphere. The oral evidence taken before the Board at a hearing is not sworn and is recorded by notes taken by the member conducting the hearing, even where, in certain cases, a Certified Shorthand Reporter is retained by the Board to record the evidence.

To simplify discussion, I shall outline what occurs in a Family Benefits case. When the Director of Family Benefits refuses an application or suspends or cancels an allowance he is required to give the applicant or recipient notice of his intention to do so together with his reasons for the intended action before carrying it out. The applicant or recipient has 10 days in which to file with the Director, written representations against the intended action.

After the 10-day period, the Director may carry out the intended action and must give notice of his decision, together with the reasons therefor, to the applicant or recipient. Similarly, the Director must give notice where he varies the amount of an allowance. The notice must also inform the applicant or recipient that he is entitled to a hearing by the Board of Review if he sends to the Chairman of the Board a request in the prescribed form within 30 days after receiving the Director's notice.

Upon receipt of a Notice of Request for Hearing in Form 1 by the Board, an acknowledgment is promptly mailed to the appellant together with a pamphlet entitled "How to Appeal". The pamphlet informs the appellant that he is entitled to call witnesses, that legal help is available, that any decision of the Board may be appealed to the Ontario Supreme Court (Divisional Court), and sets out other matters intended to assist the appellant.

The Board also sends a copy of the Notice of Request for Hearing to the Director, Family Benefits, together with a Request for a Submission. The Request for a Submission reminds the Director that if he makes his submission to the Board in writing, a copy of his complete submission should be sent to the appellant at the time it is submitted to

the Board. The Director usually makes his submission to the Board in writing and mails a copy of the submission to the appellant. Within 21 days following receipt of the Notice of Request for Hearing, the Board sends to all parties to the proceedings a copy of a notice of the time, place and purpose of the hearing.

Hearings are held in the community in which the appellant resides and frequently in the appellant's home. Usually two members of the Board are appointed by the Board Chairman to conduct a hearing one of whom is named to preside over the hearing. The presiding member is required to record the oral evidence in a document entitled "notes of member at hearing", as I stated earlier.

On Monday of each week, all members of the Board assemble at the Head Office of the Board in Toronto and meet as a group with the Chairman for the purpose of discussing all cases heard during the previous week. The main purpose of such discussion is to assist members to render a fair and proper decision based on all the facts and evidence adduced, in accordance with the applicable legislation and the desire to maintain consistency in the Board's decisions. The Board's decisions are made on the preponderance of evidence whether documentary or viva voce.

Decisions of the Board are drafted by two members of the staff of the Board who attend the Monday meetings from the material in the appeal file, including the "notes of members at hearing". In the event of an appeal to the Ontario Supreme Court, the "notes" form part of the Record of Proceedings which the Board files with the Court and serves on the parties to the appeal. Complex and difficult cases and cases where legal questions arise during the course of hearings are referred to the Board's legal counsel for advice after the Monday meeting. Board members are frequently reminded that, notwithstanding the Monday discussions and the advice provided by legal counsel, the members hearing an appeal are not bound by the discussions and legal advice but, in accordance with the applicable legislation, the decision is theirs alone to make and that they must render the required decision. When members hearing the appeal are satisfied with the written decision, a Notice of Decision is signed by them and it is mailed to the parties.

A final comment with respect to the Monday meetings is that they also serve an educational purpose as there is a constant opportunity to examine relevant provisions of the legislation regarding matters of eligibility, procedure and conduct of hearings.

In addition to the Monday meetings, the Chairman meets with Board members and the staff who prepare the Notices of Decision, together with the Board's legal counsel, approximately three times a year in an all-day session to discuss recent Court decisions, recommendations of the Ombudsman and changes in legislation which affect procedures and decisions of the Board.

APPENDIX

Selected sections and clauses from relevant Acts and Regulations

The Ministry of Community and Social Services Act

11. (6) The Chairman of the Board of Review may authorize one or more members of the Board to conduct a hearing and such member or members has or have the powers of the Board for the purpose of such hearing and any decision of such member or members shall be a decision of the Board.

12. (1) Notwithstanding the Statutory Powers Procedure Act, all hearings of the Board of Review shall be heard in private.

(2) Subject to subsection (3), members of the Board of Review holding a hearing,

(a) shall not have taken part in any investigation or consideration of the subject-matter of the hearing prior to the hearing; and

(b) shall not communicate directly or indirectly in relation to the subject-matter of the hearing with any person or with any party or his representative except upon notice to and opportunity for all parties to participate.

(3) The Board of Review may seek legal advice from an adviser independent from the parties, and members of the Board may at any time consult with other members of the Board.

(4) The oral evidence taken before the Board of Review at a hearing shall be recorded,

(a) by notes taken by or under the supervision of the member or members of the Board conducting the hearing; or

(b) in such other manner as such member or members may direct, in which case copies or a transcript shall, on request, be furnished upon the same terms as in the Supreme Court.

(5) The findings of fact of the Board of Review pursuant to a hearing under this section shall be based exclusively on evidence admissible and facts of which notice may be taken under sections 15 and 16 of the Statutory Powers Procedure Act.

(6) No member of the Board of Review shall make any decision of the Board following upon a hearing under this section unless he was present throughout the hearing and heard the evidence and argument of the parties and, except with the consent of the parties, no decision of the Board shall be given unless all members so present take part in the decision.

Regulation

1. (1) The Board of Review shall be composed of not more than twenty members.

(2) A request for a hearing by the Board of Review shall be made in Form 1.

(3) Subject to subsection (4) an application for reconsideration and variation of a decision by the Board of Review shall be made in Form 2 within thirty days after the person making the application receives notice of the decision to be reviewed.

(4) Subsection 6 of section 10c of the Family Benefits Act applies with necessary modifications to an application for reconsideration and variation of a decision of the Board of Review.

(5) Within twenty-one days following receipt by him of a notice in Form 1 or in Form 2, the Chairman of the Board of Review shall send to all parties to the proceedings before the Board of Review,

(a) except the party making the request or application, a copy of the notice in Form 1 or in Form 2, as the case may be; and

(b) a copy of a notice of the time, place and purpose of the hearing.

2. (2) The notice of decision of the Board of Review shall include,

(a) the principal findings of fact on the evidence officially noticed; and

(b) the conclusions based on the findings of fact.

The Family Benefits Act

13. (1) The Director shall not refuse an application for a benefit or suspend or cancel a benefit until more than ten days have elapsed after he has given notice of a proposal to do so, together with his reasons therefor, to the applicant or recipient.

(2) A notice under subsection (1) shall inform the applicant or recipient that he may, within ten days after receipt by him of the notice, file with the Director written representations against the proposed action.

(3) Where an applicant or recipient,

(a) does not file representations with the Director within ten days after receipt by him of a notice under subsection (1); or

(b) has so filed such representations and the Director has given consideration to them, the Director may carry out the proposed action, and shall give notice of his decision, together with the reasons therefor, to the applicant or recipient.

(4) Where the Director varies the amount of any allowance or benefit, he shall give notice of such variation, together with his reasons therefor, to the recipient.

(5) A notice under subsection (3) or (4) shall inform the applicant or recipient that he is entitled to a

hearing by the Board of Review if he delivers or mails to the Chairman of the Board a request therefor in the prescribed form within thirty days after receipt by him of the notice, and an applicant or recipient who so mails or delivers such a request is entitled to a hearing by the board.

(6) The Board may extend the time for giving notice by an applicant or recipient under subsection (5), either before or after expiration of the time therein specified, where it is satisfied that there are prima facie grounds for claiming relief pursuant to a hearing or for appeal and that there are reasonable grounds for applying for the extension.

14. (1) Where an applicant or recipient files a request for a hearing in accordance with section 13, the Board of Review shall fix a time for and hold a hearing to review the decision of the Director and the provisions of section 12 of the Ministry of Community and Social Services Act apply with necessary modifications to a hearing and review under this Act by the Board of Review. 1971, c. 50, s. 38(7), part; 1974, c. 98, s. 3(1).

(5) The Director may make his submissions at a hearing of the Board of Review in writing, but the applicant or recipient who is a party to the hearing shall be afforded an opportunity to examine before the hearing any such submission or any written or documentary evidence that the Director proposes will be produced or any report the contents of which the Director proposes will be given in evidence at the hearing. 1971, c. 50, s. 38(7), part.

(6) Where, after a hearing, the Board of Review has reviewed the decision of the Director, the Board may,

(a) affirm the decision;

(b) rescind the decision and direct the Director to make any other decision that the Director is authorized to make under this act and the regulations and as the board considers proper, and for such purpose the board may substitute its opinion for the opinion of the Director; or

(c) refer the matter back to the Director for reconsideration in accordance with such directions as the board considers proper under this Act and the regulations,

and the Director shall give effect to any directions given by the Board under this Section.

(7) The Board of Review may, on application of any party reconsider and vary any decision made by it after hearing the parties to the proceedings in which the original decision was made, and the provisions of this section apply with necessary modifications to the proceedings on such reconsideration. 1971, c. 50, s. 38(7), part.

15. (1) Any party to the proceedings before the Board of Review under section 14 may appeal from the decision of the board to the Divisional Court on a question that is not a question of fact alone in accordance with the rules of court.

(2) Where any party appeals from a decision of the Board of Review, the Board shall forthwith file with the Registrar of the Supreme Court the record of the proceedings before it in which the decision was made which, together with the transcript of the evidence, if any, before the Board if it is not part of the Board's record, shall constitute the record in the appeal.

(4) On an appeal under this section, the court may affirm the decision of the Board of Review or may rescind it and refer the matter back to the Board or to the Director to be disposed of in accordance with such direction as the court considers proper under this Act and the Regulations, and the Board or Director shall give effect to any direction given by the Court under this section. 1971, c. 50, s. 38(7), part.

The Statutory Powers Procedures Act

15. (1) Subject to subsections (2) and (3), a tribunal may admit as evidence at a hearing, whether or not given or proven under oath or affirmation or admissible as evidence in a Court,

(a) any oral testimony; and

(b) any document or other thing,

relevant to the subject matter of the proceedings and may act on such evidence, but the tribunal may exclude anything unduly repetitious.

(2) Nothing is admissible in evidence at a hearing,

(a) that would be inadmissible in a Court by reason of any privilege under the law of evidence; or

(b) that is inadmissible by the statute under which the proceedings arise or any other statute.

20. A tribunal shall compile a record of any proceedings in which a hearing has been held which shall include,

(a) any application, complaint, reference or other document, if any, by which the proceedings were commenced;

(b) the notice of any hearing;

(c) any intermediate orders made by the tribunal;

(d) all documentary evidence filed with the tribunal, subject to any limitation expressly imposed by any other Act on the extent to or the purposes for which any such documents may be used in evidence in any proceedings;

(e) the transcript, if any, of the oral evidence given at the hearing; and

(f) the decision of the tribunal and the reasons therefor, where reasons have been given. 1971, c. 47, s. 20.

23. (1) A tribunal may make such orders or give such directions in proceedings before it as it considers proper to prevent abuse of its processes.

(2) A tribunal may reasonably limit further cross-examinations of a witness where it is satisfied that the cross-examination of the witness has been sufficient to disclose fully and fairly the facts in relation to which he has given evidence.

(3) A tribunal may exclude from a hearing anyone, other than a barrister and solicitor qualified to practice in Ontario, appearing as an agent on behalf of a party or as an adviser to a witness if it finds that such person is not competent properly to represent or to advise the party or witness or does not understand and comply at the hearing with the duties and responsibilities of an advocate or adviser. 1971, c. 47, s. 23.

The Judicial Review Procedure Act

2. (1) On an application by way of originating notice, which may be styled "Notice of Application for Judicial Review", the court may, notwithstanding any right of appeal, by order grant any relief that the applicant would be entitled to in any one or more of the following:

(1) Proceedings by way of application for an order in the nature of mandamus, prohibition or certiorari.

(2) Proceedings by way of an action for a declaration or for an injunction, or both, in relation to the exercise, refusal to exercise or proposed or purported exercise of a statutory power.

(2) (2) The power of the court to set aside a decision for error of law on the face of the record on an application for an order in the nature of certiorari is extended so as to apply on an application for judicial review in relation to any decision to the extent it is not limited or precluded by the Act conferring such power of decision.

(3) Where the findings of fact of a tribunal made in the exercise of a statutory power of decision are required by any statute or law to be based exclusively on evidence admissible before it and on facts of which it may take notice and there is no such evidence and there are no such facts to support findings of fact made by the tribunal in making a decision in the exercise of such power, the court may set aside the decision on an application for judicial review.

(4) Where the applicant on an application for judicial review is entitled to a judgment declaring that a decision made in the exercise of a statutory power of decision is unauthorized or otherwise invalid, the court

may, in the place of such declaration, set aside the decision.

3. On an application for judicial review in relation to a statutory power of decision, where the sole ground for relief established is a defect in form or a technical irregularity, if the court finds that no substantial wrong or miscarriage of justice has occurred, the court may refuse relief and, where the decision has already been made, may make an order validating the decision, notwithstanding such defect, to have effect from such time and on such terms as the court considers proper. 1971, c. 48, s. 3.

6. (1) Subject to subsection (2), an application for judicial review shall be made to the Divisional Court.

9. (2) For the purposes of an application for judicial review in relation to the exercise, refusal to exercise or proposed or purported exercise of a statutory power, the person who is authorized to exercise the power may be a party to the application.

The Ombudsman Act

1. In this Act,

(a) "governmental organization" means a Ministry, commission, board or other administrative unit of the Government of Ontario, and includes any agency thereof;

15. (1) The function of the Ombudsman is to investigate any decision or recommendation made or any act done or omitted in the course of the administration of a governmental organization and affecting any person or body of persons in his or its personal capacity.

(3) The powers conferred on the Ombudsman by this Act may be exercised notwithstanding any provision in any Act to the effect that any such decision, recommendation, act or omission is final, or that no appeal lies in respect thereof, or that no proceeding or decision of the person or organization whose decision, recommendation, act or omission it is shall be challenged, reviewed, quashed or called in question.

(4) Nothing in this Act empowers the Ombudsman to investigate any decision, recommendation, act or omission

(a) in respect of which there is, under any Act, a right of appeal or objection, or a right to apply for a hearing or review, on the merits of the case to any court, or to any tribunal constituted by or under any Act, until that right of appeal or objection or application has been exercised in the particular case, or until after any time for the exercise of that right has expired;

20. (1) The Ombudsman may from time to time require any officer, employee or member of any governmental organization who in his opinion is able to give any information relating to any matter that is being investigated by the Ombudsman to furnish to him any such information, and to produce any documents or things which in the Ombudsman's opinion relate to any such matter and which may be in the possession or under the control of that person.

(2) The Ombudsman may summon before him and examine on oath,

(a) any complainant;

(b) any person who is an officer or employee or member of any governmental organization and who, in the Ombudsman's opinion, is able to give any information mentioned in subsection 1; or

(c) any other person who, in the Ombudsman's opinion, is able to give any information mentioned in subsection 1,

and for that purpose may administer an oath.

22. (1) This section applies in every case where, after making an investigation under this Act, the Ombudsman is of opinion that the decision, recommendation, act or omission which was the subject-matter of the investigation,

(a) appears to have been contrary to law;

(b) was unreasonable, unjust, oppressive, or improperly discriminatory, or was in accordance with a rule of law or a provision of any Act or a practice that is of may be unreasonable, unjust, oppressive, or

improperly discriminatory;

(c) was based wholly or partly on a mistake of law or fact; or

(d) was wrong.

22. (2) This section also applies in any case where the Ombudsman is of opinion that in the making of the decision or recommendation, or in the doing or omission of the act, a discretionary power has been exercised for an improper purpose or on irrelevant grounds or on the taking into account of irrelevant considerations, or that, in the case of a decision made in the exercise of any discretionary power, reasons should have been given for the decision.

(3) If in any case to which this section applies the Ombudsman is of opinion,

(a) that the matter should be referred to the appropriate authority for further consideration;

(b) that the omission should be rectified;

(c) that the decision or recommendation should be cancelled or varied;

(d) that any practice on which the decision, recommendation, act or omission was based should be altered;

(e) that any law on which the decision, recommendation, act or omission was based should be reconsidered;

(f) that reasons should have been given for the decision or recommendation; or

(g) that any other steps should be taken,

the Ombudsman shall report his opinion, and his reasons therefor, to the appropriate governmental organization, and may make such recommendations as he thinks fit and he may request the governmental organization to notify him, within a specified time, of the steps, if any, that it proposes to take to give effect to his recommendations and the Ombudsman shall also send a copy of his report and recommendations to the minister concerned.

The General Welfare Assistance Act

11. (1) In this section, "Board of Review", means the Social Assistance Review Board under the Ministry of Community and Social Services Act. 1974, c. 96, s.1(1), part.

(2) Any applicant or recipient affected by a decision of a welfare administrator made under this Act or the regulations in respect of the payment of a class of assistance prescribed as general in the regulations may by notice mailed within thirty days after he receives notice of the decision to the Chairman of the Board of Review request a hearing and review of the decision by the Board, and an applicant or recipient who so mails or delivers such request is entitled to a hearing by the board. 1971, c. 50, s. 44(3), part; 1974, c. 96, s. 1(1), part. (2).

(3) The Board of Review may extend the time for giving notice by an applicant or recipient under subsection (1), either before or after expiration or the time therein specified, where it is satisfied there are prima facie grounds for claiming relief pursuant to a hearing or for appeal and that there are reasonable grounds for applying for the extension. 1971, c. 50, s. 44(3), part.

(4) Where an applicant or a recipient has filed a notice requesting a hearing under subsection (1), the provisions of sections 14, 15, 16 and 18 of the Family Benefits Act and section 12 of the Ministry of Community and Social Services Act apply with necessary modifications to a hearing and review by the Board of Review under this Act and appeals therefrom. 1971, c. 50, s. 44(3), part; 1974, c. 96, s. 1(3).

The Vocational Rehabilitation Services Act

10. (1) Section 13, 14, 15, 16 and 18 of the Family Benefits Act and section 12 of the Ministry of Community and Social Services Act apply with necessary modifications to a refusal of an application for, or the reduction, suspension or cancellation of vocational rehabilitation services by the Director, to requests for hearings by, and to hearings, proceedings and powers of the Social Assistance Review Board under the Ministry of Community and Social Services Act, and to appeals therefrom to the Divisional Court, as if vocational rehabilitation services were benefits under the Family Benefits Act. 1974, c. 97, s. 1.

Discussion Summary

Discussion, following Mr. Borczak's paper, further explored the details of Ontario's system for handling appeals. Mr. Borczak explained that when the two members of a tribunal could not reach agreement, a new tribunal of three members was established to ensure there be a majority decision. Any member dissenting from such a decision had the right to write a minority report.

There was discussion of the use of the form which is necessary to initiate an appeal. Mr. Borczak explained that these were widely available, both from the municipal and provincial offices and through legal aid clinics and welfare rights groups. Where it might be necessary for an appellant to write in for a form, any lapsed time would be added on to the statutory 30-day period of right to appeal.

The question of the use of legal advice was discussed. In order to maintain an independent position, all legal advice comes from outside government, from solicitors retained by the Board. Evidence is not given under oath. Decisions are published with identifiers removed and are available to anyone with a demonstrated interest.

The Chairman does not hear cases but holds a weekly review of all decisions. Should any tribunal be uncertain about an appeal, it can be discussed at this weekly review meeting. In order to handle the large volume of decisions, these meetings divide into two groups, one chaired by a vice-chairman.

Welfare Rights and the Welfare Appeal System

(Translated)

THE APPEAL BODY AND THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS

presented by M. Daniel Harvey - Quebec

The Appeal body and the protection of social rights

For over 10 years now, the various provincial public assistance programs have included the right to appeal decisions rendered by officials in charge of administering these programs. The extent of this right and the way in which it is exercised or implemented varies from province to province, but it can be said that the aim everywhere is to ensure that those dissatisfied with decisions concerning them in this broad area have recourse to an authority other than the initial administrative one, thereby making it possible to reverse certain decisions rendered in error.

The right to appeal and hence the actions of the body before which it is exercised help to promote and safeguard statutory social rights. This is accomplished in two ways, namely by ensuring that legislation is applied uniformly and fully, which I will call a supervisory role, and by sometimes giving a precise interpretation of its content, which I will term a normative role.

I would like to spend the next few minutes discussing the function of the appeal body to which I belong in terms of these two roles, drawing on the experience of the Social Assistance and Allowances Division of the Quebec Commission des affaires sociales over the past six years.

Supervisory role

The rights of Quebecers with respect to social assistance are defined and established in two major statutes. There is first of all the Social Aid Act of 1969 (RSQ c A-16), which contains 40 sections.

Amended on several occasions since its adoption, the Act provides that social assistance shall be granted to any family or individual lacking means of subsistence. It stipulates that assistance shall be granted on the basis of the deficit between the needs and income of the family or individual, provided that they are not excluded by reason

of the value of the property they own. The Act also defines the family and the individual, excludes some members of the public from receiving assistance, and authorizes the government (Cabinet) to adopt regulations on various subjects.

Using this authority, the government has adopted the Social Aid Regulations, (1)which contain 100 sections and prescribe most of the standards whereby the state is involved in this area of income security. In particular, these Regulations define to what extent the ordinary needs of a family or individual are met through social assistance, the special needs that are eligible, and what income is counted or exempt.

Speaking of the Social Aid Act and its Regulations, a Quebec jurist has mentioned that it constitutes a veritable civil code for recipients of social assistance, and I do not believe it would be an exaggeration to say that for hundreds of thousands of Quebecers concerned by this legislation, it affects not only their social rights but their rights in general.

In terms of decision-making, the program is administered at three levels. In theory, the Minister of Labour, Manpower and Income Maintenance makes decisions at the first and second levels. In fact, this authority is delegated to department officials.

At the initial level, decisions are made by the local Social Aid Office. There are currently 126 such offices right across Quebec, where officials make initial decisions to grant or refuse social assistance, or to increase, reduce or cancel benefits. It is important to realize that these officials in this way make thousands of decisions every year, decisions that have a definite effect on the rights of the persons concerned.

---

(1) OC 5581-75 of December 17, 1975 and amendments

A person who is unhappy with the decision of the local office may request that it be reviewed by the regional office. There are 15 regional Social Aid Offices in Quebec, and their areas of jurisdiction correspond to the major administrative regions of the province. At this level, it is again government officials who make decisions, this time on behalf of regional authorities.

If a person is still not satisfied with the decision rendered by the regional office, he may appeal to the Commission des affaires sociales. The Commission is an independant body operating outside the Department, and its mandate and operation are provided for under a special act adopted on August 1, 1975 (An Act respecting the Commission des affaires sociales). You no doubt know that the Commission is a multijurisdictional body that hears appeals under several social statutes. Appeals concerning social assistance are heard by its social assistance and allowances division.

The procedure and nature of a Commission hearing of an appeal concerning a regional office decision often differ from proceedings at the first two levels of authority.

It should be pointed out at the start that a hearing is held before a member of the Commission, who is either a lawyer or a judge, and an assessor with practical or professional experience in the field. The complainant appears in person to make representations. Social assistance officials are also represented and can therefore present their point of view and answer questions. Only the case under appeal is discussed and the decision rendered following the hearing settles the specific question or questions raised by the appeal.

Last year (April 1, 1980 to March 31, 1981), the Commission heard 1280 appeals by Quebecers unhappy with the decisions rendered by officials responsible for administering social assistance. These appeals came from all over Quebec, and the Commission therefore helped to ensure that statutory rights were respected throughout the province.

You might argue that the Commission dealt after all with only a small percentage of decisions rendered and that the role it played in safeguarding social rights was negligible. You must realize, however, that decisions rendered by the Commission with regard to the application of such and such a provision of the Social Aid Act or Regulations in the context of such and such a given situation have an impact on subsequent decisions at the local or regional level.

It can in fact be said that these authorities take the Commission's rulings into account, whether on their own initiative, under the threat of appeal, or because of pressure exercised by Quebecers and especially their representatives who are familiar with these decisions and invoke their content or scope before the authorities.

In six years, certain mechanisms have developed that enable the Commission in effect to supervise the application of the Act and Regulations and promote, through its decisions, a relatively uniform application of these statutes. Some of these mechanisms are formal, others less so but equally important in the pursuit of this goal.

With regard to the formal mechanisms, it is important to remember that, under its constituting Act, the Commission's decisions are final. This applies to questions of law as well as the facts of particular cases. Yet while it is true that the facts of each case have their particular features, one should also realize that they at times exhibit a great deal of similarity and the Commission can be expected, when dealing with more or less similar sets of facts, to apply the provisions of the Social Aid Act and Regulations in a uniform manner. Its decisions, even though formally they concern individual cases, all the same serve as examples to anyone wanting to assess their real significance. The Act respecting the Commission des affaires sociales provides moreover that every decision shall be published without the names of the parties. Finally, it gives the Commission the authority to make, in its annual report, recommendations concerning certain administrative practices and there can be no doubt that the Commission has the authority to condemn such practices when their aim is to ignore or circumvent the principles inherent in its decisions.

With regard to the informal mechanisms, I should tell you that a copy of every decision rendered by the Commission is sent to the Direction générale de l'aide sociale, which is the branch of the Quebec Department of Labour, Manpower and Income Maintenance that heads the social assistance hierarchy. We know that decisions are read by officials of this branch and are sometimes used as the basis for broader measures. Decisions rendered are also sent to the Commission des services juridiques, the central body coordinating the application of the Legal Aid Act in Quebec. There as well they are studied and analysed, giving them a broader impact among legal aid lawyers, who include the great majority of attorneys representing welfare claimants and recipients.

Allow me to illustrate what I have termed the Commission's supervisory role by means of a few examples.

All of you, I am sure, are familiar with the problem of determining marital status under our various public assistance programs. This subject was discussed at the last meeting in 1978. It is difficult if not impossible to define conjugal status precisely through legislation. In my view, this difficulty will remain insurmountable for as long as in civil law the status of an unmarried couple living as husband and wife has not been further established and recognized. Although certain elements of this situation can be defined, much is relative and the facts of each case are therefore extremely important.

In Quebec, the Commission has rendered many decisions on this question. It has established certain criteria to delineate the concept of conjugality and has also dealt with the facts of numerous cases, ruling on the existence or non-existence of conjugal status between the persons concerned. These precedents have enabled local and regional authorities to develop a framework for evaluation at their respective levels and, while the question remains difficult, I believe it can be said that this has contributed to a better application of the statutes and a greater respect for certain rights. We no longer or rarely encounter cases in which social assistance is refused or cancelled on these grounds on the basis of facts that in no way justify such action. The inquiry that precedes this type of decision is more thorough and on the whole the decision

is reached with greater care and responsibility.

The granting of social assistance to self-employed workers is another question that has led to appeals. Some of the provisions of the Social Aid Regulations concern the assessment of workers' incomes but do not make it possible to determine social assistance on the basis of projected income. Aware that in some regions social assistance was being denied on these grounds, the Commission, while emphasizing that it could only support the introduction of a better method of evaluating the real income of self-employed workers, reversed decisions by pointing out that the Regulations in no way authorized this method of proceeding.

In another region, the Commission heard a number of appeals concerning cases in which assistance had been withheld because the persons refused or neglected to conform to a recovery plan. This measure (recovery plan) is prescribed under the Act but has never been covered by precise regulations to ensure its application, a situation the Commission has moreover already criticized. The Act and Regulations also contain specific provisions regarding job refusal and the possibility of refusing or reducing assistance under such circumstances. However, the appeals the Commission heard on the subject revealed that the statutory requirements regarding job refusals were being circumvented by withholding or cancelling social assistance on the grounds of refusal to conform to a recovery plan, this plan consisting simply of employment that can remain unspecified or can be refused for various reasons. Pointing out that an offer of employment could not in itself constitute a proper recovery plan under such circumstances, the Commission quashed the earlier decisions. The Commission will discuss the problem in its next annual report and we can expect to see the situation rectified in the very near future, if it has not already been.

These examples, in my opinion, testify to the role an appeal body can play in safeguarding certain statutory rights regarding social assistance, and this despite the fact that decisions rendered pertain to individual cases. The sole aim of this body is in fact to ensure that statutory provisions are fully applied across the province with respect to all social assistance claimants and recipients. It restricts itself to reminding all concerned

of what the statutes say and, I should add, what they say explicitly. The appeal body, however, may sometimes go further when the Act and Regulations contain a certain ambiguity and thereby, I believe, assumes a more clearly normative role, which I would now like to discuss.

Normative role

Under its constituting Act, as I have already pointed out, the Commission's decisions are final. We have seen that, even in terms of purely factual matters, its decisions have a certain exemplary value. On questions of law the Commission has, in my opinion, an even greater influence since it must be recognized that statutes cannot be given a strictly relative interpretation. Rather, it is clear that a statute must be interpreted in an identical fashion in all cases, unless it has been worded in such a way that makes it possible to proceed differently. This holds true for a text that is unambiguous and just as much, if the text is ambiguous, for its interpretation.

It will come as no surprise to you if I say that certain provisions of the Social Aid Act and Regulations are ambiguous. It has therefore been necessary to interpret them and the decisions we have rendered have thus helped to define statutory social rights.

Nor will I astonish you by revealing that ambiguity did not necessarily in all cases surface at the appeal stage but was present at the start of the decision-making process. I would add, however, that it is often revealed fully only at the Commission's level because the official who renders a decision at the local or regional level has certain tools at his disposal to help him clarify matters, namely directives or memoranda issued by his superiors that give an interpretation of ambiguous provisions of the Act and Regulations.

The Commission is not bound by the interpretations contained in these directives. It may uphold them if it considers them justified but may also cast them aside if the opposite is true. This the Commission has done on a number of occasions over the past six years, which had led to the amendment of certain directives or even sometimes of the Act and Regulations.

This situation, in which some officials at the decision-making level are restricted by guidelines while others are not can be the cause of a certain amount of tension. I feel, however, that an understanding and acceptance of this state of affairs is growing. Both senior administrators of the welfare system and officials at the local and regional levels have accepted it and it is not unusual to see certain administrative officials support and favour the submission of a legal question to the Commission in order to have it clarified.

As a citizen or a public official, one might be astonished at the diversity of standards within a single public assistance program. This is a difficult and complex question.

I would, however, like to stress what I consider a very positive aspect of all this, one that in my opinion constitutes a better safeguard for the protection of social rights in Quebec.

Under the current system, it is the Commission that settles contentious questions of law in a definitive manner. Subject to the traditional supervisory authority of the Superior Courts, the Commission thus determines the scope of ambiguous provisions of the Act and Regulations, defining through its decisions the extent of the rights established under those statutes. Yet this is accomplished every time in the context of an individual case and in light of the particular facts in contention. The Commission renders its decision without regard for financial considerations. While the Commission may take into account certain administrative requirements, it is not required to assess in its interpretation of the statutes what administrative problems might arise depending on the course it chooses to take. Instead the Commission must assess the facts and examine the statutory provision concerned in order to render a decision defining the rights of the appellant. This method seems to me to ensure that individual rights conferred by the Social Aid Act and Regulations on any family or individual deprived of means of subsistence are fully respected. These rights are conferred on individuals and not categories of persons, and it is through litigation pertaining to a family or an individual that these rights receive final sanction.

Allow me to illustrate my point with two examples of cases that have arisen in Quebec within the context of our legislation.

The first example concerns the eligibility of strikers for social assistance. I would say that, until mid-1975, it was commonly held that, in our province, strikers were not eligible for social assistance. I use the expression "commonly held" because the issue was rather vague. The question had been raised at the time of certain strikes and there had been a negative response from the Minister or senior government officials, which meant that at the lower echelons of the public service, it was assumed that social assistance could not be granted in such cases, although the question never reached the highest appeal level.

The Commission was called upon to settle this question soon after its inception and decided that a striker could not, on the sole grounds of his status, be denied social assistance benefits. This decision, which had a considerable impact, was rendered as the result of an appeal lodged by a family whose head was on strike. It was reached after an examination of the family's financial needs and a painstaking analysis of the Act and Regulations, an analysis that revealed that no provision made it possible to deny social assistance to the family for the sole reason that its head was on strike. These provisions had been in effect since the Act was adopted and yet you know what answers had been given up to then.

Another example, this one more recent.

We received, this year, an appeal from an unemployment insurance claimant who was awaiting his benefits and who, for this reason, was forced to apply for social assistance. The situation was in fact similar to that of others who, because of administrative problems at the Canada Employment and Immigration Commission, saw the issuance of their first cheque delayed. The local and regional levels denied social assistance to the appellant, claiming he was eligible for unemployment insurance benefits. The Act, however, provides that a person may receive social assistance pending payment of a sum that is to accrue to him from the exercise of a right The Commission therefore ordered that the appellant be

granted social assistance, ruling that this provision applied to him.

It seems to me that, in both these cases, the point of contention was finally settled after a proper examination of the existing statutory right. I believe that the fact that the final decision belonged to an appeal body, which was called upon to settle the case before it strictly on the basis of criteria I have already mentioned, was a major factor in achieving the desired objective.

I would like to conclude by saying that it seems to me obvious that the first and final arbiters of our social rights are our elected representatives. An appeal body can however help to ensure that these rights are everywhere fully respected and may at times promote their development in an original fashion.

REFLECTIONS ON THE INCLUSION OF A SOCIAL ASSISTANCE RECIPIENT AS A MEMBER OF A SOCIAL ASSISTANCE APPEAL BOARD

by George P. Coates - Newfoundland

Introduction

Section 15(2) of the Social Assistance Act (1977) of Newfoundland states;

> "The members appointed under subsection (1) shall be persons who have the qualifications set forth in the Regulations."
>
> The pertinent Regulation 27(1) states in part:
>
> "that the remaining member shall have been a recipient of social assistance under the Act or any Act repealed by the Act."

Thus the present Newfoundland Appeal Board consists of the Chairman, another male member, and a female member, the latter being in this case the social assistance recipient.

The selection procedure, details of which follow, being as rigorous for the social assistance recipient as for the other members of the Appeal Board, ensures that a superior type of recipient is recommended to Cabinet for appointment to the Board. The two recipients who have served with me have been in their mid-twenties, separated or divorced from their spouses, each with two young children to rear with at least one of them not yet being of school age.

How selected

When a vacancy occurs the Secretary of the Appeal Board notifies the Deputy Minister of the Department of Social Services. He in turn directs the Manager of the St. John's District Office to contact his social workers regarding possible replacements. The request goes to the St. John's Office for the simple reason all the administrative machinery of the Appeal Board is located in the capital. A suitable

person is then appointed to interview each of the candidates.

The interviewer in attempting to assess each candidate as a potential member of the Appeal Board tries, amongst other things, to establish the following,

(a) Has the candidate any bias for or against social assistance? Does that person believe it to be a right, to be received in perpetuity, or is it considered to be a welcome aid for the short term only?

(b) Why has the recipient found it necessary to apply for assistance?

(c) Has the candidate as a recipient abused the system?

(d) What is the educational background of the recipient?

(e) What ambition does the recipient have?

The name of the consenting recipient so chosen is forwarded by the Minister of the Department to the Lieutenant-Governor in Council and, as set forth in Section 15(6) of the Social Assistance Act (1977), that person:

> "is eligible for appointment, during good behaviour, for a period of three years and is eligible for reappointment".

Training

The Newfoundland appeals system has no formal training plan for any members. For the most part we receive what may be termed 'on the job training'. For my own part when I became the Chairman of the Board I attended a day of hearings as an observer as well as having a previous private meeting with my predecessor. When in 1980 our latest 'recipient' member was appointed the second member and I spent a morning at her home to give her an insight into all aspects of Appeal Board procedures. And, although we suggested that at her first hearing she could, if she so desired, sit back, listen and observe, yet at that time she participated fully and acquitted herself well in this new situation. It is a testimonial to the selection

procedures that these new members adjust so rapidly and easily.

Advantages

Because we have always had a recipient on the Appeal Board we are inclined to believe the advantages of their inclusion far outweigh any disadvantages that might therefore accrue to the Board.

(1) We believe a Board so constituted will have a better understanding of the problems faced generally by recipients of social assistance. Whereas there may be a danger, such problems may be of academic interest only to those of us not on assistance, yet they may be very real to that third member sitting on our side of the table. Thus as a typical hearing develops we may often experience a changing attitude towards the appellant and the appeal. Such a change may be evinced in

(a) a more sympathetic attitude towards the appellant, or

(b) the opposite.

(a) This more sympathetic attitude may grow as a result of the recipient member's questions and the answers to the same. Or later during our pre-vote discussion we often ask her what she does or would do in a similar situation. Because we respect her judgments they weigh very heavily on us when we have to make the final decision.

(b) Before I had actually sat in on a hearing, I had assumed the recipient member would usually side with the appellant. To my amazement I discovered this was not so; if anything she is often less sympathetic than we are. As a recipient she knows what can be managed within the scale of assistance as set forth in the regulations. She has learned how to live with the system, how to provide a fairly

comfortable life for herself and her children. Therefore she can spot more quickly than we can, those who appear to be abusing the system, or who may be acting in a dishonest manner within it.

2. Sometimes during the course of a hearing, particularly in the case of a young appellant who is obviously confused and in need of help, we turn off the tape deck to talk 'off the record' in an advisory manner to him or her. In certain cases the advice we are giving parallels the experience of our recipient member. In such a case she is usually more convincing than we are, for she speaks from the heart, not merely from the lips.

Then sometimes we have appellants who are in exactly the same situation she was once in. If it appears the appellant is somewhat dubious concerning the possibility or the practicality of our advice, I have told the appellant this lady is actually receiving social assistance and has done what we are advocating. In such a case it is amazing to see the rapport so instantly established between them. Perhaps what one has done may influence another to do the same.

3. I mention briefly in passing how experience on the Appeal Board has benefited our young recipient members.

(a) There was Alice Walters whose experience thereon led her to acquire a BSW in Social Work, later becoming a social worker attached to the St. John's District Office.

(b) She was followed by Barbara Kenny. After two years on the Board she became a social assistance worker, also at the office in St. John's.

(c) Our present member, Sharon Newell, concurrent with her membership on the Board, attended the College of Trades and Technology, receiving therefrom her diploma in Secretarial Science.

> At present all indications point to her becoming a social assistance worker in St. John's. Much as I dislike losing Sharon, I shall be very happy to welcome another ambitious recipient to our Board.

Disadvantages

Past experience has convinced me there are no insurmountable disadvantages to our Appeal Board in including a social assistance recipient as a member. Perhaps the only disadvantage our Board has experienced is that our young, intelligent and ambitious members have not stayed with us for their full three-year term. But since replacements of similar attributes are always chosen there is no real difficulty in maintaining the efficiency of the Board.

Conclusion

"Calibre of the recipient" are, I think, the key words if and when consideration is being given to the inclusion of a recipient on a Social Assistance Appeal Board. Newfoundland in the past has been very fortunate in that respect, and I have no doubt if the selection procedures currently in use flag not nor fail in the future we shall always have an appeal board that has been enriched by the inclusion of social assistance recipients.

Discussion Summary

Discussion centered around the advantages and disadvantages of having welfare clients as members of Appeal Boards. It was agreed that it could be financially disadvantageous for the client since the remuneration received is subject to the same earnings exemptions as other income and the welfare cheque is reduced by the amount of any excess. Alberta had had both good and bad experiences with client members: since the main advantage is that they have experience similar to that of the appellant, it might be that former recipients would be more suitable. Though Quebec had no recipients on its Commission, it had two members who were mothers and actively involved in social problems.

The question of equal access by the appellant to information relevant to the case was discussed. In Quebec the client gets the file before the hearing and is present during all aspects of the hearing. In British Columbia the appellant is not allowed access to medical documents.

The discussion concluded with some questions concerning the difference between social rights and natural justice or human rights. It was agreed that, while social rights were laid out by legislation, human rights were governed by a wider law.

Final Plenary Session

SUMMARY OF FINAL PLENARY SESSION

The final session was concerned with comments on the content and format of the present Workshop and expressed some resolutions for future Welfare Appeal Workshops.

(1) It was agreed that this had been a most successful Workshop and showed the way in which the concern with appeal systems had evolved. At the first Workshop in 1976 the main thrust was for all participants to begin to understand how appeal systems worked across the country: the second explored the particularities of each system. This one had discussed certain issues and concerns common to all systems.

(2) It was suggested that a future Workshop should address itself to possible solutions to some of the concerns identified at the present one.

(3) It was further suggested that the next Workshop should be held in the fall of 1983.

(4) It was agreed that a planning committee should be struck some time in advance to work on the preparation of the agenda of the 1983 Workshop. It was unanimously agreed that there is a need, between Workshops to have access to a coordinating centre; it was felt that the federal government could most appropriately provide a representative to perform this role.

Diets Habets indicated that the Proceedings of the Workshop would be published and also an updated version of the Outline of Appeal Systems and that these would be circulated to all participants upon publication.

SUPPLEMENTARY COPIES

of this publication may be obtained by contacting:

Assistance and Vocational Rehabilitation
Services Administration Division
Canada Assistance Plan Directorate
Social Service Programs Branch
Department of National Health and Welfare
Brooke Claxton Building
8th Floor
Boulevard de la Colombine
Tunney's Pasture
Ottawa, Ontario
K1A 1B5

Also available at same address:

OUTLINE OF PROVINCIAL WELFARE APPEAL SYSTEMS IN CANADA - June 1982

Les deux publications mentionnées plus haut
sont également disponibles en français

On peut obtenir DES EXEMPLAIRES SUPPLÉMENTAIRES

de la présente publication

en s'adressant à:

Division de l'assistance et des services
de réadaptation professionnelle
Direction du Régime d'assistance publique du Canada
Direction générale des programmes de services sociaux
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
8e étage
Boulevard de la Colombine
Parc Tunney
Ottawa (Ontario)
K1A 1B5

Aussi disponible à la même adresse:

DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES PROCÉDURES D'APPEL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
DANS LES PROVINCES DU CANADA - juin 1982

Both publications are also available in English

COLLOQUE SUR LES PROCÉDURES D'APPEL DANS LE DOMAINE DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Ottawa, Ontario
Décembre 1981

Publication autorisée par le
Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

Septembre 1982

AVANT-PROPOS

Le troisième colloque sur les procédures d'appel dans le domaine du bien-être social s'est tenu à Ottawa les 1er, 2 et 3 décembre 1981. Comme les deux colloques tenus précédemment, en 1976 et en 1978, celui-ci s'est révélé une tribune très valable pour l'échange d'idées et d'informations sur de multiples aspects des appels et des systèmes d'appel, de même que pour la discussion des problèmes, des innovations et des solutions possibles, tels que signalés par les personnes qui travaillent activement dans le domaine, à l'un ou l'autre des différents paliers des systèmes d'appel.

Le présent compte rendu contient les communications faites par les participants, regroupées par thèmes. Un bref résumé des discussions ayant suivi les communications faites sous chaque thème est inclus. Le colloque s'est terminé par une séance plénière portant sur les sujets généraux de discussion et les recommandations, dont un résumé vous est aussi fourni.

Nous espérons que la diffusion du compte rendu des délibérations tenues au cours du colloque national sur les procédures d'appel de 1981 favorisera la poursuite d'un dialogue continu sur les systèmes d'appel dans le domaine du bien-être social partout au Canada.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
AVANT-PROPOS		iii
LISTE DES PARTICIPANTS		vii
I	DISCOURS D'OUVERTURE par l'honorable Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social	2
II	CARACTÉRISTIQUES DE L'APPEL-TYPE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL	
	- Communication de l'honorable Juge Gilles Poirier - Québec	8
	- Résumé de la discussion	13
III	LES APPELS PAR RAPPORT À DES CLIENTÈLES-CIBLES	
	- Les problèmes relatifs au respect de l'obligation alimentaire et leur incidence sur les décisions de la commission d'appel, par George Cheverie - Île-du-Prince-Édouard	16
	- Revue des appels en matière de classification, par A.C. Ross - Nouvelle-Écosse ...	20
	- Disposition des biens, par J. Carmichael et Robert Larsen - Saskatchewan	24
	- Conflit juridictionnel relativement à l'assistance sociale aux Indiens, par Doreen E. Picken - Manitoba	35
	- Résumé de la discussion	40
IV	DIMENSION ET RÔLES DU SYSTÈME D'APPEL DANS LE DOMAINE DU BIEN-ÊTRE SOCIAL	
	- Le système d'appel du Manitoba, par Doreen E. Picken - Manitoba	44
	- Le rôle des tribunaux d'appel dans le domaine des prestations discrétionnaires par Glen A. Tadsen - Colombie-Britannique..	58
	- Résumé de la discussion	62

Page

V LE RÔLE DU SYSTÈME D'APPEL DE BIEN-ÊTRE SOCIAL COMME AVISEUR DANS L'ÉLABORATION DE POLITIQUES D'ASSISTANCE

- Rôle des commissions d'appel en tant qu'organes consultatifs, par M. Casavant - Alberta 66

- Résumé de la discussion 68

VI L'INITIATION DES NOUVEAUX MEMBRES DE LA COMMISSION D'APPEL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

- L'initiation des nouveaux membres de la commission d'appel du bien-être social, par R.E. Caseley - Nouveau-Brunswick 70

- Résumé de la discussion 75

VII DISCOURS PRINCIPAL

- Par R.G.L. Fairweather, président de la Commission canadienne des droits de la personne 78

VIII LA PRISE DE DÉCISION PAR LA COMMISSION D'APPEL SUR LES PRESTATIONS SOCIALES

- Communication de M. Borczak - Ontario 86

- Résumé de la discussion 101

IX L'ORGANISME D'APPEL ET LA PROTECTION DES DROITS SOCIAUX

- L'organisme d'appel et la protection des droits sociaux par D. Harvey - Québec 104

- Réflexion concernant la possibilité d'inclure un bénéficiaire de l'assistance sociale parmi les membres d'une commission d'appel de l'assistance sociale, par George P. Coates - Terre-Neuve 114

- Résumé de la discussion 120

X SÉANCE PLÉNIÈRE FINALE

- Résumé de la Séance plénière finale 122

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA

Participants au Colloque sur les procédures d'appel dans le domaine du bien-être social

Colombie-Britannique

M. G. Tadsen
Mlle S. Doyle

Alberta

M. M.L. Casavant
M. G. Thomas
M. E. Sander
M. R. Luyendyk

Saskatchewan

M. B. Larsen
M. J. Carmichael

Manitoba

Mme D. Picken

Ontario

M. M. Borczak
M. F. Mulrooney
M. J. Anderson

Québec

Monsieur le Juge G. Poirier
Maître Daniel Harvey
Mme D. Landry
Maître Pierrette Ricard

Nouveau-Brunswick

M. R.E. Caseley

Nouvelle-Écosse

M. A.C. Ross
M. W.C. Stewart
M. B. Thompson

Terre-Neuve

M. G. Coates
M. M. Baldwin

Île-du-Prince-Édouard

M. G.W. Cheverie

Yukon

M. K. Snider

Affaires indiennes et du Nord

M. C. Blouin

Santé nationale et Bien-être social

Mlle D. Beaman
M. T. DeMarch
M. D. Habets
M. D. Moodie
M. B. Moroni
M. J. Osborne
M. N.N. Papove
Mme M. Talmage

Commission canadienne des droits de la personne

M. R.G.L. Fairweather

DISCOURS D'OUVERTURE

DISCOURS D'OUVERTURE

par l'honorable Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

(traduction)

C'est vraiment un plaisir pour moi que de participer à ce troisième colloque sur les procédures d'appel dans le domaine du bien-être social. Si j'en crois les commentaires que j'ai entendus, les colloques précédents ont été un succès et je souhaite sincèrement que mes remarques préliminaires, ce matin, contribueront à faire du présent colloque un autre succès.

(traduction)

Il est merveilleux de voir que toutes les provinces sont représentées. Le fait que vous soyez réunis ici m'indique que la question des procédures d'appel dans le domaine du bien-être social suscite un intérêt général d'un bout à l'autre du pays. Fait plus important encore, votre présence témoigne de votre désir sincère de mieux comprendre et d'améliorer les systèmes d'appel, mécanismes on ne peut plus nécessaires dans la société démocratique dans laquelle nous vivons.

Depuis la mise en vigueur du Régime d'assistance publique du Canada en 1966, une politique d'encouragement aux provinces pour établir et maintenir des procédures d'appel pour toute personne qui estime que le système d'assistance sociale ne l'a pas traitée justement, est poursuivie par le gouvernement fédéral. Ceci, en effet, est une condition dans les accords avec les provinces.

Je sais qu'il y a dans toutes les provinces des mécanismes qui assurent le respect du droit d'appel. En termes pratiques, ceci veut dire que ces mécanismes existants permettent au canadien économiquement faible de demander une révision de la décision concernant l'attribution d'assistance sociale ou concernant le montant de bénéfices d'assistance qui lui est alloué.

(traduction)

Il me faut néanmoins insister ici sur deux observations fondamentales.

D'abord, il existe des procédures d'appel dans toutes les provinces, auxquelles les citoyens ont accès, non pas en vertu d'un privilège, mais en vertu d'un droit statutaire.

Ensuite, les différentes lois provinciales gouvernant le droit d'appel à l'intérieur des régimes de bien-être social recourent à des approches différentes pour l'application de ce droit statutaire.

Je me permettrai d'ajouter ici que le gouvernement fédéral, par le biais du Régime d'assistance publique du Canada, de même que d'autres importants programmes fédéraux tels que le Supplément de revenu garanti, s'occupe des besoins des économiquement faibles. Presque toutes les prestations versées en vertu du Régime d'assistance publique du Canada vont à des familles et à des personnes dont le revenu se situe en deça du seuil de la pauvreté, ce par le biais de programmes provinciaux d'assistance sociale. Le fait que le droit d'en appeler des décisions rendues relativement à l'octroi d'assistance sociale soit un droit statutaire renforce mes efforts personnels continus pour aider et protéger cette portion la plus vulnérable de la population canadienne que sont les pauvres.

(traduction)

Les procédures d'appel, bien qu'elles varient d'une province à l'autre comme je l'ai mentionné plus tôt, servent en définitive le même objectif fondamental. À l'examen du programme que vous avez devant vous, j'ai l'impression que vous allez pendant les quelques prochains jours axer vos discussions sur les différents mécanismes d'appel et que vous allez pouvoir acquérir une meilleure compréhension des mécanismes actuellement en place. Tel est l'un des avantages que présente un colloque comme celui-ci. J'aimerais néanmoins souligner un autre avantage important que vous pourriez retirer par votre participation.

Je n'ai pas besoin de vous dire qu'il y a actuellement des pressions supplémentaires à tous les paliers de gouvernement pour mieux servir les besoins des canadiens. Cette pression, j'en suis certaine, est aussi ressentie chez vous comme administrateurs de systèmes d'appel dans le domaine du bien-être social.

Comme vous, j'ai un rôle de chien de garde à jouer afin de voir à ce que les citoyens vulnérables ne soient pas lésés dans des périodes de changement. Toutes les personnes présentes ici ont probablement fait face à de nouvelles demandes résultant par exemple, de modifications dans la situation économique générale ou encore des ré-orientations dans des législations et des politiques sociales. Des réponses à de pareilles demandes ne s'effectuent pas facilement. Elles exigent un effort intensif et assidu pour s'assurer que le résultat est vraiment avantageux pour ces canadiens vulnérables. Je crois que vos réponses à ces nouvelles demandes et

difficultés peuvent et doivent être partagées dans un symposium national comme celui-ci.

(traduction)

Vous êtes sans doute bien au courant du contenu du rapport du groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Ce groupe de travail était présidé par M. Herb Breau et son rapport a été déposé à la Chambre des communes plus tôt cette année. Dans le chapitre VI, il est mentionné, au sujet du Régime d'assistance publique du Canada, que certaines conditions doivent être remplies pour qu'il puisse y avoir partage des coûts avec les provinces. Voici deux des conditions mentionnées dans le rapport:

- assistance à quiconque en a besoin, et
- mise en place de procédures d'appel (pour les fins de l'assistance sociale).

(traduction)

Citant une source, le rapport signale que les procédures d'appel risquent de devenir "un exercice frustrant et inutile pour l'appelant" dans nombre de provinces. Le rapport poursuit, et je cite:

"La raison en est que le gouvernement fédéral et les provinces ne se sont jamais efforcés ensemble de définir avec plus de précision ce qu'il faut entendre par procédures d'appel."

Nous reconnaissons que des pressions sont exercées sur les gouvernements et les administrateurs pour qu'ils servent au mieux les intérêts de la population. Ce que constatait le rapport Breau a été corrigé en partie par les résultats des colloques de 1976 et 1978 sur les procédures d'appel dans le domaine du bien-être social. Néanmoins, comme vous pouvez le constater, il reste du travail à accomplir. J'espère que le colloque de 1981 nous fera marquer de nouveaux pas.

J'ai été enchantée que M. Gordon Fairweather, président de la Commission canadienne des droits de la personne, ait accepté de venir nous communiquer ses vues demain. Je sais que ses fonctions, les vôtres et les miennes présentent des similitudes fondamentales. Tous, nous respectons et voulons protéger les droits des Canadiens qui ont le plus besoin d'aide. Malheureusement, je ne pourrai pas être avec vous et entendre M. Fairweather

en personne, à cause de mes fonctions au Parlement. Cependant, je lirai avec plaisir le texte de sa communication.

Je suis contente que mon ministère ait pu jouer un rôle de facilitateur dans l'organisation du présent colloque et j'espère qu'il continuera de jouer ce rôle. Une réunion de personnes partageant les mêmes préoccupations et poursuivant des objectifs similaires ne peut se traduire que par des résultats positifs sur les procédures d'appel et les personnes qui en bénéficient.

En terminant, permettez-moi de vous souhaiter le plus productif des colloques.

CARACTÉRISTIQUES DE L'APPEL-TYPE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL

CARACTÉRISTIQUES DE L'APPEL-TYPE DE BIEN-ÊTRE SOCIAL

par l'honorable Juge Gilles Poirier - Québec

"L'appel en division de l'aide et des allocations sociales au sein d'un tribunal à juridictions multiples: particularismes et ressemblances".

La Commission des affaires sociales (C.A.S.) a été créée en août 1975 (chapitre 39 des lois du Québec de 1974, devenu le chapitre C-34 des lois refondues du Québec de 1977).

Il s'agit d'un tribunal administratif d'appel dans le domaine des affaires sociales et de la santé. La Commission est actuellement composée de 20 membres - qui sont tous avocats sauf le président qui est juge - et de plus de 20 assesseurs - qui sont des médecins, des psychiatres, des travailleurs sociaux et des personnes issues du milieu socio-économique. Cette composition fait de la Commission un organisme multidisciplinaire.

La juridiction d'appel de la Commission s'étend à six grands secteurs de l'Administration:

- l'aide et les allocations sociales
- les services de santé et les services sociaux
- le régime de rentes
- la protection du malade mental
- les accidents du travail
- l'assurance automobile.

Il sera principalement question de la juridiction en matière d'aide et d'allocations sociales dans le présent exposé, tout en référant à l'occasion aux autres activités de la Commission. Pour des renseignements plus complets sur la C.A.S., j'ai quelques exemplaires de son Rapport annuel de 1979-1980.

Dans sa division de l'aide et des allocations sociales, la Commission entend principalement les appels logés par les bénéficiaires de l'aide sociale ou des allocations familiales. Le quorum de la Commission est alors composé de deux personnes: un avocat et un travailleur social (ou une personne issue du milieu socio-économique). Ces deux personnes procèdent ensemble à l'audition de l'appel, entendent alors l'appelant et ses témoins de même que les représentants de l'administration. Ils doivent aussi concourir dans la décision à rendre.

Jusqu'à ce jour cette multidisciplinarité a été très positive. Elle permet de respecter la dimension juridique du problème soulevé par le bénéficiaire dans son appel, tout en facilitant une étude au mérite de la situation sociale de l'appelant. Même si la Commission a adopté des règles minimales de procédure et de preuve, cette composition d'un quorum amène un fonctionnement tout à fait différent des tribunaux judiciaires. Elle permet d'éviter la formule du procès contradictoire. Elle favorise la recherche de la vérité sans se heurter aux méandres de la procédure des cours de justice.

La Commission étant un organisme autonome et indépendant de l'administration, son impartialité n'est pas affectée par ce mode de fonctionnement. Par ailleurs, sa composition, sa multidisciplinarité et son fonctionnement permettent de s'adapter au secteur administratif d'où originent les appels.

Exerçant des fonctions quasi-judiciaires, la Commission doit par ailleurs respecter les principes de justice naturelle. Ces principes tiennent en deux volets: l'impartialité, dont j'ai fait mention plus avant, et le droit pour l'appelant d'être entendu ("audi alteram partem"). La spécificité de la Commission n'entrave pas la protection et le respect de ces principes.

Dans la division de l'aide et des allocations sociales - comme dans ses autres divisions - la Commission procède par audition des parties, lesquelles ont été dûment convoquées par avis. Elle fait même parvenir à l'avance à l'appelant une copie du dossier de l'administration qui a servi de base à sa décision.

L'accès à la Commission est facilité par une procédure d'appel très simple. Une simple lettre d'un bénéficiaire suffit à déclencher le mécanisme d'intervention de la Commission.

La Commission est itinérante et entend des appels partout dans la province. Dans la division de l'aide et des allocations sociales, il lui arrive parfois de faire des auditions à domicile.

Toute personne, qui loge un appel à la C.A.S. a le droit d'être représentée par un avocat. Près de 50% sont ainsi représentés dans la division de l'aide et des allocations sociales par des avocats, dont la plupart (50%) viennent de l'aide juridique.

Cette présence de plus en plus grande des avocats devant la C.A.S. influe inévitablement sur le fonctionnement de celle-ci. Mais le quorum conserve le leadership de l'audition: en effet les commissaires interviennent dans l'interrogatoire des parties et des témoins et tentent de rechercher la vérité avec l'aide des procureurs. Beaucoup d'avocats, du moins ceux qui viennent régulièrement devant la Commission, ont compris qu'il ne fallait pas copier le fonctionnement des cours de justice ordinaires et acceptent d'emblée le rôle différent que doit jouer un tribunal administratif comme la C.A.S. Cette attitude ouverte, différente, modérée de la part des avocats se vérifie plus particulièrement dans la division de l'aide et des allocations sociales.

La C.A.S. rend ses décisions par écrit et celles-ci sont motivées. Au surplus ses décisions sont publiées dans des recueils de jurisprudence mis à la disposition des parties et de leurs procureurs. La C.A.S. publie ainsi trois recueils de décisions par année et chaque recueil contient environ 700 pages.

Enfin, la C.A.S. a le pouvoir en vertu de sa loi constitutive de faire des recommandations aux autorités gouvernementales concernant les lois, les règlements et les pratiques administratives au sujet desquels elle entend des appels. C'est un pouvoir que la Commission a exercé pleinement depuis sa création. Ses recommandations, particulièrement dans le secteur de l'aide et des allocations sociales, sont dans l'ensemble acceptées par les autorités gouvernementales.

Dans sa division de l'aide et des allocations sociales, la Commission constate que le nombre d'appels tend à diminuer et que la nature des problèmes soulevés est différente avec les années. Cette situation est peut-être attribuable au fait qu'il y a moins d'appels inutiles - comme les contestations concernant l'insuffisance des barèmes d'aide sociale. La présence des avocats doit certes aider à tamiser les appels douteux. Par contre, nous avons le sentiment que les problèmes rencontrés sont plus complexes (il faut noter que la réglementation en matière d'aide sociale devient aussi difficile à comprendre que les lois concernant l'impôt) et que les auditions sont en général plus longues.

Vu le nombre plus considérable de membres qui sont appelés à siéger dans la division de l'aide et des allocations sociales, il faut effectuer une plus grande concertation et viser une cohérence et une cohésion

raisonnable dans les décisions rendues. Ce n'est pas chose facile et mon collègue Me Daniel Harvey pourra vous en parler dans son exposé. Il faut dire en effet que seuls les assesseurs sont assignés à des divisions spécifiques. Les membres eux - qui sont avocats - siègent alternativement dans toutes les divisions de la C.A.S. Ils sont polyvalents. Si cette formule peut soulever certains problèmes (manque d'intérêt, danger de disparité, implication diverse), elle offre cependant des avantages. L'expérience vécue dans une division (accident du travail ou protection du malade mental par exemple) est utile pour le fonctionnement ou la compréhension dans une autre division. L'ensemble du secteur de la santé et des services sociaux est ainsi passé en revue. La Commission entend des appels dans 24 lois différentes qui couvrent tout le domaine des affaires sociales.

Par ses membres qui entendent des appels dans toutes les divisions, la Commission en vient rapidement à se faire une opinion approfondie des lacunes qui subsistent dans les lois sociales. À titre d'exemple, je mentionnerai le traitement différent que nos lois sociales font aux époux de droit commun si l'on compare la Loi de l'aide sociale avec la Loi sur le régime de rentes, la Loi sur les accidents du travail ou la Loi sur l'assurance automobile.

Autre phénomène que je peux constater: malgré la spécialisation des assesseurs - les travailleurs sociaux sont assignés à la division de l'aide et des allocations sociales, les médecins aux divisions des accidents du travail, de l'assurance automobile et celle des services de santé, et les psychiatres à la division de la protection du malade mental - une préoccupation commune s'est développée naturellement parmi les disciplines professionnelles différentes: d'autres considérations à caractère social ou à dimension humaine se sont ajoutées aux considérations purement légales. De sorte que j'ai acquis la conviction que dans ce vaste secteur des affaires sociales, la justice n'est pas seulement l'apanage des juges mais aussi de personnes de formations diverses, de disciplines professionnelles variées qui sont appelées à réagir avec leur bon jugement sur l'application que l'administration fait des lois votées par nos parlementaires.

Avec le temps, toutes ces personnes (avocats, travailleurs sociaux, personnes issues du milieu socio-économique, médecins, psychiatres) deviennent des spécialistes dans le domaine des affaires sociales.

Un tribunal comme la C.A.S. consitute certes un défi. La formule a ses lacunes - il faut qu'on s'y adapte. Mais, en définitive, je crois que les bénéficiaires des lois sociales sont mieux servis. Les recours sont plus simples, plus rapides, moins coûteux. Les bénéficiaires sont écoutés dans leurs doléances et pas seulement entendus. Ils sont informés de leurs droits. Des explications leur sont fournies à l'audition et dans les décisions, avec un souci de simplifier le plus possible les données du problème. Quelle que soit la division concernée, les ressources offertes par d'autres lois peuvent leur être exposées.

Par cette polyvalence dans ses diverses juridictions et par cette multidisciplinarité dans sa composition, la C.A.S. ouvre une voie plus large aux bénéficiaires qui se plaignent de l'application de certaines lois sociales. Quand elle a ainsi à traiter tantôt d'aide sociale, tantôt de rentes, tantôt d'accidents de travail ou d'assurance automobile, la C.A.S. devient un forum approprié pour dégager des dénominateurs communs en vue par exemple de l'élaboration de politiques de sécurité de revenus. Une analyse de ses décisions ou une étude de ses recommandations sous ce chapitre pourrait être intéressante.

En réunissant ainsi plusieurs juridictions sous un même organisme d'appel, les autorités gouvernementales ont contribué à atténuer la confusion dans laquelle se trouvent très souvent les citoyens pour diriger leurs recours. Même si la C.A.S. n'est peut-être pas encore très connue du grand public, les personnes impliquées dans les lois sociales qui sont du ressort de la Commission sont informées adéquatement. En effet, toute personne qui est l'objet d'une décision prise par l'administration dans l'une ou l'autre des divisions de la C.A.S., est avisée dans le cadre et le texte même de la décision qu'elle reçoit, de la possibilité d'en appeler devant la C.A.S. On indique même le délai d'appel et l'adresse des bureaux de la C.A.S.

Un organisme d'appel comme la C.A.S., avec la variété de ses juridictions, constitue donc un canal à la disposition des citoyens pour vérifier l'application des lois sociales. Il est évident que ce moyen ne règle pas tout. Quant il s'agit de changer des politiques globales, d'adopter de nouvelles mesures sociales ou d'exercer des pressions auprès des élus, il existe d'autres organismes auxquels les citoyens doivent référer: associations, mouvements, etc...

RÉSUMÉ DE LA DISCUSSION

La discussion a porté essentiellement sur les caractéristiques spéciales de la Commission d'appel du Québec et, en particulier, sur le fait que les activités de la Commission relèvent de différentes instances et sur le fait que les membres qui la composent sont des spécialistes des domaines concernés. Les autres provinces ont indiqué que leurs commissions d'appel différaient de celle du Québec et par l'éventail de leurs activités et par leur composition, en ce que leurs activités, dans l'ensemble, se restreignent à un ou deux types de programmes de service social et en ce que leurs membres sont de simples citoyens et non des spécialistes recrutés pour leur compétence professionnelle. Plusieurs provinces ont commenté l'augmentation de la participation d'avocats aux procédures d'appel, à cause en partie de la multiplication des groupes militants et du recours plus fréquent à l'aide juridique. Les participants se sont dits d'avis, néanmoins, qu'il ne serait pas souhaitable, tout compte fait, de rendre plus officielles encore les procédures d'appel, c'est-à-dire la façon dont les choses se passent devant les tribunaux, et que le caractère non officiel des audiences avait tendance à rassurer les clients.

LES APPELS PAR RAPPORT À DES CLIENTÈLES-CIBLES

(Traduction)

LES PROBLÈMES RELATIFS AU RESPECT DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE ET LEUR INCIDENCE SUR LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION D'APPEL

par George Cheverie - Île-du-Prince-Édouard

Le présent document a pour objet de susciter une discussion sur un problème qui, à l'instar de l'alcoolisme, a été décrit comme la principale cause, considérée isolément, de la dislocation des familles. Il s'agit du problème de la désertion du soutien de famille, le mari presque toujours, et de l'incapacité des organismes d'assistance sociale, tant publiques que privés, de recourir efficacement au système juridique pour obtenir qu'un tribunal rende une ordonnance de pension alimentaire.

La situation familiale classique en rapport avec ce problème, si on en juge par les causes qu'entendent les commissions d'appel, se présente grosso modo comme suit: une mère et un ou plusieurs enfants sont abandonnés par le mari ou autrement séparés de lui, sans qu'aucune disposition n'ait été prise pour le soutien de la famille, qui en est réduite à présenter une demande d'assistance sociale.

Il existe de nombreuses variantes de cette description générale, dont voici quelques exemples:

(a) La séparation s'impose aux fins de rendre la mère et les enfants admissibles à l'assistance sociale, tandis que le mari essaie d'échapper à ses responsabilités.

(b) La famille est abandonnée par le mari, qui va s'installer dans une autre province pour échapper aux dispositions de la loi en vigueur dans sa province de résidence.

(c) Une union de fait prend fin sans qu'aucune disposition ne soit prise pour le soutien alimentaire des enfants issus de l'union.

(d) La femme quitte le foyer, avec bagages et enfants, pour diverses raisons, le plus souvent pour échapper à la violence de son mari envers elle et ses enfants. Ce type de cas se complique souvent d'une hésitation de la part de la mère à faire appel à la justice.

Les variantes sont nombreuses, mais le problème de base demeure le même. Non seulement le soutien de famille abandonne les siens, mais il se décharge également de ses responsabilités à leur égard, dans l'espoir, souvent fondé, que la collectivité prendra la relève, sans que sa liberté ni ses ressources ne s'en trouvent menacées.

Au cours de la préparation du présent document, il nous a semblé qu'il y avait au moins six grands thèmes que nous pouvions développer par le biais de discussions, afin d'en venir à être suffisamment bien informés pour tirer quelques conclusions et envisager des mesures qui pourraient permettre d'atténuer le problème.

Les six grands thèmes sont les suivants:

(1) Grâce aux communications de chacun des groupes de représentants des provinces et territoires, les participants pourraient en venir à comprendre quelle dimension revêt le problème à l'échelle nationale. Il faudrait que les communications soient courtes et qu'elles se fondent sur les expériences de chacun des groupes dans des cas similaires.

(2) On pourrait réunir des informations en vue de déterminer dans quelle mesure les ordonnances de pension alimentaire des tribunaux sont appliquées -

(a) à l'intérieur des provinces, et
(b) d'une province à l'autre.

Il serait indiqué de discuter des systèmes en usage pour assurer l'application des ordonnances, et des conventions législatives réciproques entre les provinces et les territoires, si des arrangements de ce type existent.

(3) Il conviendrait de déterminer les difficultés particulières auxquelles se heurtent les différentes commissions d'appel lorsqu'elles doivent régler des cas d'abandon et de refus de pourvoir.

(4) On devrait déterminer le rôle que jouent les commissions d'appel relativement aux procédures d'application d'une ordonnance de pension alimentaire. Ainsi, on pourrait se demander dans quelle mesure le régime qu'applique l'Île-du-Prince-Édouard, et qui en est maintenant au stade de projet-pilote, est répandu dans tout le pays. Cette procédure-

pilote ne laisse à la mère abandonnée aucune autre possibilité que d'entamer une procédure judiciaire en vue d'obtenir qu'un tribunal émette une ordonnance de pension alimentaire, si elle veut être admissible à l'assistance sociale.

(5) On pourrait se demander s'il s'agit-là d'une question qu'il y aurait lieu d'examiner au cours du présent colloque. Revient-il aux commissions d'appel de faire enquête sur les différents éléments qui influent sur l'application des programmes d'assistance sociale et d'exprimer des vues à ce sujet? Il aurait peut-être fallu que cette question soit discutée au début du présent document, ce qui nous aurait épargné des efforts, la réponse eut-elle été négative. Si tel n'est pas le cas, c'est que l'auteur estime qu'il revient aux commissions d'appel de jouer ce rôle. En fait, dans l'Île-du-Prince-Édouard, comme dans la plupart des autres provinces je suppose, les différents ministres qui ont été responsables des programmes de services sociaux et les titulaires actuels du portefeuille dont relèvent ces programmes ont explicitement encouragé les membres des commissions d'appel à faire individuellement et collectivement, des recommandations ou des représentations au ministre directement, sur toute question touchant aux services sociaux et requérant des mesures correctives ou des ajustements. Il est entendu aussi que tous les citoyens ont ce même droit et cette même responsabilité et que le fait d'être membre d'une commission d'appel ne diminue pas cette responsabilité.

(6) On devrait s'interroger sur les mesures qui pourraient être adoptées au cours du présent colloque en vue d'atténuer ce problème. Une fois établi que nous avons le droit et la responsabilité de nous interroger et de faire des représentations concernant les aberrations et les irrégularités apparentes dans le régime de bien-être social, il semble que plusieurs avenues s'ouvrent à nous pour ce qui est des mesures à prendre et que nous devrions maintenant entreprendre, soit:

(a) de déterminer quelles mesures correctives s'imposent si l'on veut atténuer le problème,

(b) de mettre au point une méthode efficace en vue de faire connaître ces mesures aux autorités compétentes, et

(c) d'établir un instrument permettant d'assurer le suivi aux échelons national, provincial et territorial, et de mettre sur pied et de maintenir un système de communication entre les différentes commissions aux fins d'exercer une surveillance et de suivre l'évolution de la situation ou d'examiner les problèmes auxquels la mise en oeuvre de nos recommandations pourrait donner lieu.

Les observations ci-dessus pouvant servir de point de repère pour orienter la discussion, il est maintenant proposé que chaque groupe de représentants des provinces et des territoires, de même que les coordonnateurs du colloque présentent un exposé sur les points de discussion 1, 2, 3, 4 et 5 ci-dessus. Il est aussi proposé que le coordonnateur du colloque, une fois les exposés terminés, résume les conclusions et que les participants abordent ensuite la deuxième partie de la discussion, c'est-à-dire le point 6 ci-dessus, en vue d'élaborer une ligne de conduite et d'établir le mécanisme proposé dans ce paragraphe.

(Traduction)

REVUE DES APPELS EN MATIÈRE DE CLASSIFICATION

par A.C. Ross - Nouvelle-Écosse

En Nouvelle-Écosse, la constitution d'une commission d'appel en matière de classification a pour objet de fournir une procédure appropriée qui, dans les cas de désaccord, pourra sauvegarder les droits de l'appelant relativement au niveau de soins qu'il devrait recevoir.

Le rôle de la Commission d'appel est de se prononcer sur les décisions prises par le Comité de classification en ce qui a trait au niveau de soins requis par les appelants qui lui sont adressés par le coordonnateur des appels.

Chaque Commission d'appel se compose de trois membres: le président, nommé par le ministère des services sociaux en consultation avec le ministère de la santé, et deux autres personnes qui connaissent le texte législatif intitulé Homes for Special Care, le règlement pertinent, le niveau de soins et les services offerts dans les divers établissements de soins spéciaux. L'un des membres doit être:

(a) un médecin praticien ou
(b) un directeur d'une unité de soins médicaux ou son représentant.

Lorsqu'il renvoie un appel au président, le coordonnateur, après discussion avec le directeur concerné, proposera au président un groupe de personnes appartenant à une catégorie professionnelle déterminée parmi lesquelles le président choisira les membres de la Commission.

Lorsqu'une personne présente un appel, la politique en matière de classification qui s'applique stipule ce qui suit: tout appelant, son médecin ou toute personne autorisée à agir en son nom, le commis municipal compétent ou son représentant, tout administrateur ou médecin attaché à l'hôpital ayant adressé le cas, l'administrateur du foyer de soins spéciaux désigné ou toute autre personne devrait pouvoir en appeler de la décision rendue par le Comité de classification en invoquant les besoins de l'appelant en matière de soins par rapport au niveau de soins offerts.

Le recours en appel doit être présenté par écrit au coordonnateur des appels et préciser la raison ou les raisons pour lesquelles il est fait appel de la décision

rendue par le Comité de classification.

Après examen de la raison ou des raisons justifiant l'appel, le coordonnateur des appels détermine s'il y a vraiment matière à appel. Si les motifs ne sont pas suffisants, le coordonnateur renvoie "l'appel" au directeur compétent pour qu'il prenne les dispositions voulues.

Des copies de la demande sont envoyées aux intéressés, à savoir: l'appelant, le service municipal, l'établissement qui a signifié le congé et le président du Comité de classification.

La Commission d'appel rend des décisions dans les cas d'appels concernant la classification du niveau de soins. En conséquence, une procédure d'appel peut-être entamée dans les circonstances suivantes:

(1) L'appelant qui est hospitalisé a été officiellement avisé que son congé lui était accordé et sa demande pour être admis dans un foyer de soins spéciaux n'a pas été approuvée par le Comité de classification.

(2) L'appelant a présenté une demande d'admission dans un foyer de soins spéciaux et sa demande a été approuvée, mais on ne s'entend pas sur le niveau de soins auquel il a droit.

(3) L'appelant a présenté une demande d'admission dans un foyer de soins spéciaux et sa demande n'a pas été approuvée.

Sur réception d'une demande d'appel, le coordonnateur des appels informe le président de la Commission d'appel concernée de la demande reçue, lui fournit tous les documents pertinents et lui indique les noms des membres de la Commission d'appel.

Le président de la Commission d'appel en matière de classification peut assigner à comparaître à une audience n'importe laquelle des personnes ci-dessous:

(1) l'appelant
(2) un représentant de la municipalité où vit l'intéressé
(3) tout membre du personnel médical ou du personnel du foyer de soins spéciaux pouvant fournir des informations pertinentes

(4) le président du Comité de classification
(5) toute autre personne ayant des informations pertinentes concernant la classification.

La Commission d'appel se réunit et fait part de sa décision au coordonnateur des appels dans les cinq jours ouvrables qui suivent la date à laquelle le président reçoit l'avis.

La décision de la Commission d'appel est prise à la majorité des voix, elle est finale et lie toutes les parties en cause. Si la Commission ne peut parvenir à une décision majoritaire, l'appel est renvoyé par le coordonnateur des appels au sous-ministre de la Santé et des Services sociaux pour qu'il tranche la question.

C'est au coordonnateur des appels que revient la responsabilité d'informer le directeur de programmes ou l'administrateur en cause de la décision prise dès qu'elle lui est communiquée par le président de la Commission d'appel.

Le directeur de programmes ou l'administrateur avise immédiatement tous les intéressés de la décision prise par la Commission d'appel.

Si un hôpital réfère un patient en déclarant qu'il a besoin d'être admis dans un foyer de soins spéciaux et que l'autorité en matière de classification se déclare en désaccord avec les constatations et la recommandation de l'hôpital, aucune classification officielle ne peut être faite par l'autorité en matière de classification.

Au lieu de cela, l'autorité en matière de classification demande au coordonnateur des appels d'entamer une procédure d'appel immédiatement. L'autorité en matière de classification rend ensuite une décision officielle, après quoi la Commission d'appel entend les faits et rend une décision. Il est entendu que la Commission d'appel disposera d'un nombre suffisant de membres pour qu'en aucun cas le délai requis pour convoquer la Commission ne dépasse 48 heures. En procédant de la sorte, on évite tout problème relativement à la facturation pendant la courte période au cours de laquelle la décision de la Commission d'appel est pendante. Le terme hôpital ne s'entend ici que des établissements de soins intensifs, de nature non psychiatrique.

Le Comité de classification reçoit environ 280 demandes par mois, au sujet desquelles il doit déterminer le type

de soins dont le requérant a besoin et si oui ou non le type de soins requis peut être ou est donné dans un foyer de soins spéciaux.

Au cours de l'année 1980-1981, nous avons reçu 49 demandes d'appel en matière de classification et les résultats de ces appels se sont établis comme suit:

- vingt-cinq appels ont été approuvés lors de l'audience d'appel ou par le directeur ou l'administrateur du programme en cause,

- onze appels ont été rejetés; en d'autres termes, la Commission d'appel a déclaré que la classification était opportune,

- treize appels ont été retirés ou réglés d'une autre façon.

Les procédures lors d'une audience d'une commission d'appel en matière de classification se déroulent comme suit:

(1) La Commission d'appel examine les informations documentaires, puis cite à comparaître les personnes concernées par l'appel.

(2) Le président énonce les motifs pour lesquels l'appel est présenté et demande à l'appelant ou à son représentant de préciser les raisons justifiant l'appel.

(3) La Commission peut entendre tout autre témoin que l'appelant souhaite présenter.

(4) Le président du Comité de classification ou son représentant expose la raison justifiant la décision.

(5) Si l'appelant n'est pas présent lors de l'audience, le président prend les dispositions nécessaires pour que la Commission d'appel lui rende visite, après quoi il pourra reconvoquer une audience de la Commission d'appel pour que cette dernière puisse rendre une décision concernant le niveau approprié de soins requis par l'appelant.

(Traduction)

DISPOSITION DES BIENS

par J. Carmichael
(en collaboration avec Bob Larsen, Saskatchewan)

Partie I

La communication de la Saskatchewan traite d'un problème auquel on peut attribuer la plupart des appels qui ont été déposés devant la Commission d'appel des services sociaux au cours des deux dernières années.

Parmi les conditions d'admissibilité prévues, citons la condition établie au paragraphe g), article 8, de la Old Age Pensions Act de 1927, qui stipule que des dispositions devraient être prises en vue du versement d'une pension à toute personne qui, à la date proposée pour le début des versements, "n'a pas fait volontairement de cession ni de transfert de biens aux fins d'être admissible à une pension." ...

Le problème est celui de la disposition ou du transfert de ces biens par une personne demandant de l'aide. Il est, bien entendu, inscrit au coeur de la philosophie en matière d'assistance publique qu'une personne devrait dépendre de ses propres ressources pour vivre avant de demander l'aide de l'État. Une personne ne peut s'attendre à ce que les contribuables la prennent en charge si elle s'est mise elle-même dans une situation d'incapacité en donnant, en cédant ou en transférant ses biens meubles ou immobiliers.

Au début des années 1950, avec l'adoption de la Loi sur l'assistance-vieillesse, de la Loi sur les aveugles et de la Loi sur les invalides, différents programmes d'aide destinés à des catégories particulières de personnes ont vu le jour. Le règlement d'application de chacune de ces lois exigeait que le bénéficiaire fournisse à l'autorité provinciale tous les détails de toute cession ou de tout transfert de biens meubles ou immobiliers fait par lui ou par son conjoint dans les cinq années antérieures à la date de la demande. L'autorité provinciale déterminait alors si le motif de la cession ou du transfert était valable ou si la cession ou le transfert avait été fait par le bénéficiaire ou son conjoint en vue de devenir admissible à une aide de l'État. La province considérait comme revenu tiré de tels biens un montant représentant le revenu qui pouvait être tiré des biens immobiliers ou, dans le cas de biens meubles, considérait le montant transféré ou cédé comme revenu après avoir autorisé une déduction.

Ce Règlement prévoyait au départ une période de cinq ans. Cette condition est vue comme un moyen d'empêcher une personne d'arranger ses affaires de façon à devenir admissible à une allocation.

En Saskatchewan, avec l'évolution de la législation en matière d'assistance financière, les programmes fondés sur une justification des ressources ont cédé la place à des programmes fondés sur une évaluation des besoins. Avec, en fait, l'adoption du Aid to Dependent Families Regulations, la disposition des biens a été assujettie au même type de dispositions que celles qui soumettaient l'obtention d'aide à une évaluation des biens dont le requérant avait pu se défaire au cours de la période de cinq ans précédant la date de la demande. Il s'ensuivait que le Directeur, après révision des circonstances ayant entouré la disposition des biens, devait déterminer si, à son avis, le fait d'avoir disposé de ses biens avait permis au bénéficiaire de devenir admissible à une aide financière. Dans l'affirmative, il était contraint de refuser l'aide demandée jusqu'à ce

(1) qu'il ait l'assurance qu'aucun revenu ni aucun intérêt ne pouvait être tiré des biens; ou

(2) que les besoins du bénéficiaire, tels qu'établis dans son budget, plus 15%, correspondaient à la valeur marchande des biens dont il avait disposé.

La loi et le Règlement actuellement en vigueur en Saskatchewan en matière d'assistance prévoient la même chose que le Aid to Dependent Families Regulations concernant la disposition des biens, à cette exception près que depuis le 1er juillet de cette année, la période de cinq ans a été réduite à deux ans.

Voilà, à mon avis, comment on peut expliquer la situation qu'on retrouve à l'origine de la plupart des appels qui ont été déposés devant la Commission d'appel des services sociaux au cours des deux dernières années, dont certainement quelques-uns des plus difficiles. Dans la suite de notre exposé, nous allons décrire brièvement quelques cas illustrant la complexité de ce genre d'appel. Mais d'abord, voici des statistiques qui, nous l'espérons, capteront votre intérêt.

Partie II: Statistiques

(1) Les appels présentés aux comités d'appels locaux ont augmenté au cours des trois dernières années financières.

1978-79	1979-80	1980-81
188	200	259

(2) Les décisions rendues par ces comités donnent raison au Ministère 3 fois sur 4.

	Appui à la position du Ministère	Appui à la position du client
1978-79	75,5%	24,5%
1979-80	76,5%	23,5%
1980-81	72,5%	27,5%

(3) Les appels déposés devant la Commission d'appel des services sociaux pendant les mêmes années ont aussi augmenté.

	Appui à la position du Ministère	Appui à la position du client	Totaux
1978-79	36	9	45
1979-80	31	5	36
1980-81	39	15	54

(4) Les articles du Règlement invoqués dans les appels présentés aux comités d'appel locaux étaient le plus nombreux sur la base de l'article 6(b), qui requiert, comme condition d'admissibilité, que la personne présentant une demande d'aide fournisse la preuve qu'elle a exploré, dans les limites de sa capacité, toutes les possibilités de soutien, de réadaptation et de rétablissement, y compris de présenter une demande ...

Néanmoins, l'article 29B.4, qui concerne la disposition des biens, vient en second lieu dans les appels déposés devant les comités d'appel locaux.

(5) Les statistiques concernant les autres appels présentés à la Commission d'appel des services sociaux montrent que la disposition des biens a été un facteur prédominant au cours des années financières 1978-1979 et 1979-1980 et que ce même facteur s'est classé bon

deuxième pour l'année 1980-1981.

1978-79	13 appels sur 45
1979-80	7 appels sur 36
1980-81	20 appels sur 54

Partie III: Le problème

Le problème vient du désir que peut éprouver une personne de donner ses biens à ses enfants ou à d'autres membres de sa famille pour un certain nombre de raisons, les plus pressantes étant, semble-t-il, d'ordre culturel. Dans certains groupes ethniques, en Saskatchewan comme ailleurs, la tradition veut que le père, au moment où il atteint l'âge de la retraite, cède la propriété de son établissement agricole à son fils. Ce dernier aura habituellement travaillé pour son père pendant sa jeunesse et se sera ensuite établi sur un lopin de terre loué de son père. Tout au long de ces années, il était tacitement entendu que la terre passerait un jour aux mains du fils. Autrefois, l'entente incluait de la part du fils un engagement à s'occuper de ses parents jusqu'à la fin de leurs jours.

Néanmoins, depuis que l'Etat s'est mis récemment à prendre en charge les personnes âgées, cette partie de l'entente semble avoir disparu, tout comme ces foyers où les grands-parents cohabitent avec la famille d'un de leurs enfants. Il arrive quelquefois, comme nous avons pu le constater, que les grands-parents s'en vont habiter une maison au village et réussissent, pendant un certain temps semble-t-il, à répondre à leurs besoins à l'aide de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. Cependant, il ne s'écoule pas beaucoup de temps avant que l'un d'eux ne requière des soins spéciaux et ce, jusqu'à récemment, à un coût excédant de beaucoup leurs moyens. Il leur faut alors demander de l'aide pour arriver à payer le coût d'un foyer. C'est à ce moment-là qu'on découvre qu'ils ont cédé la propriété de leur établissement agricole à un fils il y a de cela moins de cinq ans, et ce pour "$1.00, avec amour".

Histoire de cas - Mary C. Annexe A.

Tous les transferts de biens ayant abouti à la présentation d'appels à la Commission des services sociaux ne présentent pas le même degré de complexité, non plus qu'ils ne sont tous présentés pour les mêmes raisons.

Souvent, les parents souhaitent disposer de leurs biens en les donnant à des membres de leur famille avant leur décès, de façon à éviter les frais d'homologation d'un testament, parce qu'ils ne sont plus capables de gérer leurs affaires ou tout simplement parce qu'ils veulent donner quelque chose à leurs enfants et à leurs petits-enfants. Des avocats leur donnent des indications sur ce dont ils peuvent disposer tout en respectant la législation en matière de droits de succession, mais ils oublient souvent que ces personnes risquent de se retrouver dans l'obligation de demander une aide financière pour subvenir à leurs besoins. Quant aux membres de la famille, ils acceptent les cadeaux qui leur sont faits dans l'esprit dans lequel ils sont faits, dépensent l'argent sans penser à la possibilité d'avoir à le remettre aux intéressés.

Histoire de cas - Annie Smith. Annexe B.

Il arrive aussi dans certains cas que les membres de la famille croient avoir droit aux biens de leurs parents en retour des soins qu'ils leur prodiguent depuis des années. Voici un cas typique.

Histoire de cas - Priscilla Stuart. Annexe C.

Dans toutes ces situations, le directeur régional, s'il est d'avis que la disposition des biens a permis au bénéficiaire de devenir admissible à une aide financière, se voit dans l'obligation, comme nous l'avons indiqué précédemment, de refuser l'aide demandée tant et aussi longtemps qu'il n'a pas obtenu la preuve qu'aucun revenu ni aucune valeur ne peuvent provenir des biens. Il peut, entre autres, explorer la possibilité de retourner les biens au bénéficiaire, possibilité dont la réalisation se heurte habituellement à des résistances. Il est souvent difficile d'évaluer les moyens des membres de la famille et il faut alors accepter l'évaluation que la communauté fait de leur situation financière ou accepter les informations données à ce sujet par le porte-parole de la famille. Le Directeur régional rend ensuite sa décision en se fondant sur les informations qu'on lui a fournies et, s'il n'est pas convaincu qu'aucun revenu ni aucune indemnité ne peut être tiré des biens, il maintient sa décision de ne pas accorder l'aide demandée jusqu'à ce que la valeur des biens soit égale aux besoins financiers du bénéficiaire, plus 15%, tel qu'établi par son budget. Pour le bénéficiaire, cela peut vouloir dire

une longue période d'attente, selon l'importance de son budget, avant qu'une aide ne lui soit accordée.

En Saskatchewan, le processus d'appel se présente en trois paliers. Au premier palier, le directeur régional révise le cas pour déterminer si une erreur n'aurait pas été commise dans le processus décisionnel ayant abouti au refus d'accorder de l'aide. Il est possible qu'un ajustement puisse permettre de donner satisfaction à tous les intéressés. Dans la négative, l'appel doit être entendu par un Comité d'appel local, dans les délais prescrits, et le Comité rend une décision pour maintenir l'appel du client ou pour le rejeter. Plus souvent qu'autrement, le Comité d'appel local juge nécessaire de débouter l'intéressé de son appel. Ce dernier doit ensuite se pourvoir devant la Commission d'appel des services sociaux, soit la plus haute instance.

Parmi les appels déposés devant le Comité d'appel local, ce sont ceux concernant la disposition des biens qui venaient au second rang, les plus fréquents étant les appels présentés par les clients auxquels une aide avait été refusée parce qu'ils n'avaient pas réussi à convaincre le Ministère qu'ils avaient exploré tous les autres moyens de subvenir à leurs besoins, y compris trouver un emploi. Bon nombre de ces appels ne dépassent pas le palier local. En revanche, les appels concernant la disposition des biens ont tous invariablement abouti devant la Commission d'appel des services sociaux, parce qu'il ne semblait y avoir aucune autre possibilité de solution. Les appelants étaient très souvent des personnes âgées, dont bon nombre résidaient dans des foyers de soins spéciaux et ne pouvaient payer les tarifs élevés demandés.

Dans l'audition de ces types d'appels, la Commission était bien consciente des intérêts en jeu, mais elle considérait, pour ces appels comme pour tous les autres qui lui sont soumis, qu'elle devait prendre ses décisions en se fondant sur les dispositions de la Loi et du Règlement et qu'elle ne devait, en aucun cas, exercer un pouvoir décisionnel discrétionnaire. Il est bien sûr loisible à la Commission de recommander au ministre des Services sociaux de modifier le Règlement. La Commission a, en fait, attiré l'attention du ministre sur cette question particulière de la disposition des biens et lui a fait part de sa préoccupation concernant le bien-être des appelants dont les appels avaient été rejetés.

Lors de la préparation de la présente communication, nous avons pensé qu'il serait utile de comparer le Règlement de la Saskatchewan concernant le transfert ou la disposition des biens avec ceux des autres provinces.

Nous avons constaté que dans la plupart des provinces une disposition réglementaire requiert qu'une enquête soit faite au sujet du transfert ou de la disposition des biens au cours de la période précédant la demande d'aide; dans quatre provinces, le Règlement ne prévoyait aucune disposition particulière concernant la disposition des biens, mais il est bien possible que cette question soit traitée dans les conditions d'admissibilité. Une province, la Saskatchewan, prévoit un délai de deux ans, trois autres des délais de trois ans, deux autres des délais de cinq ans, tandis que les deux dernières n'en prévoient aucun.

Quand il est établi que le transfert ou la disposition des biens visait à rendre l'Intéressé admissible à une aide, il faut ensuite prendre ces biens en considération, ce qui se fait suivant diverses méthodes, selon la province considérée, dont voici quelques exemples:

1. La valeur en espèces des biens est considérée soit comme un actif soit comme un revenu aux fins de déterminer l'admissibilité.

2. On peut déduire du montant de l'aide la valeur des biens ou refuser complètement d'accorder de l'aide.

3. Dans le cas des biens immobiliers, un pourcentage du revenu qui pourrait être tiré de la location d'immeubles est considéré comme un revenu de l'appelant.

4. En Saskatchewan, comme nous l'avons déjà expliqué, on peut refuser d'accorder de l'aide jusqu'à ce que la valeur des biens transférés soit épuisée, les calculs étant faits sur la base des besoins financiers de l'appelant, plus 15%.

Partie IV: Résolution du problème

Le ler juillet 1981, pour marquer sa volonté renouvelée de poursuivre les programmes d'aide aux personnes âgées et aux invalides, la province a adopté une nouvelle ligne de conduite fixant le tarif à 390$ par mois pour les niveaux de soins II, III et IV dans tous les foyers de soins spéciaux, de même que dans les hôpitaux qui offrent des soins de niveau IV.

Le règlement intitulé "Housing and Special-care Homes, Care and Rate", que le gouvernement a adopté pour mettre en oeuvre cette ligne de conduite, s'est traduit par une importante réduction des paiements mensuels pour quelque 6500 personnes ayant droit à des soins de niveaux II et III. Néanmoins, plus de 1000 personnes recevant des soins de niveau IV dans un hôpital ont dû pour la première fois payer un tarif mensuel. Ce Règlement a eu pour effet de permettre à beaucoup de personnes âgées d'assumer les coûts des soins leur étant administrés, ce aux trois niveaux, à l'aide de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et du régime de revenu (Income Plan) de la Saskatchewan, sans avoir besoin d'une autre aide financière.

En plus de ce changement radical dans le coût des soins, changement qui a éliminé beaucoup de personnes des listes de l'assistance sociale, la province de la Saskatchewan a modifié les dispositions de son Règlement en matière d'assistance (Saskatchewan Assistance Regulations) concernant la disposition des biens, pour réduire de cinq à deux ans, à compter du ler juillet 1981, le délai préalable à la présentation de la demande d'aide, lorsque le transfert doit faire l'objet d'une enquête. Ces modifications auront un effet sur le nombre des demandes refusées et, subséquemment, sur le nombre des appels présentés, mais ces effets ne se feront sentir qu'à la longue.

La standardisation des tarifs des maisons de soins spéciaux, y compris pour le niveau IV, à un tarif abordable pour le bénéficiaire moyen, a eu pour effet d'éliminer presque complètement les appels interjetés en vertu de cet article du Règlement. Bien sûr, il y aura encore des appelants de moins de 65 ans, qui ne disposeront pas d'autres sources de subsistance et qui verront leur demande d'aide refusée parce qu'ils auront disposé de leurs biens. Ces personnes pourront en appeler de la décision rendue, mais nous estimons qu'il y aura peu de cas du genre chez ce groupe d'âge, comparativement à celui des personnes de plus de 65 ans.

Histoire de cas (établissement agricole) **ANNEXE A**

Il s'agit de l'appel déposé par Mme Mary C. du Pioneer Lodge à Ituna. Elle en appelle de la décision rendue par le Comité d'appel local, qui a maintenu le refus du ministère des Services sociaux de lui accorder de l'aide, à cause d'un transfert de biens.

Mme C. avait transféré la propriété de la moitié de la terre qu'elle possédait à son fils, en septembre 1977, pour une valeur nominale de 1$, et ce moins de cinq ans avant de présenter une demande d'aide. De l'avis du Directeur, ce transfert d'un bien immobilier sans y avoir bien réfléchi avait permis à Mme C. de devenir admissible à une aide financière.

Son défunt mari, Joseph C., lui avait légué à sa mort en 1961, toute la terre qu'il possédait. Le fils continuait d'exploiter la terre au nom de sa mère et recevait un salaire pour son travail. En 1966, le fils construisit une maison pour sa mère sur l'une des moitiés de la terre. C'est à ce moment-là que l'appelante tranféra l'autre moitié à son fils et qu'elle prit des dispositions dans son testament pour que la moitié de la terre où se trouvait la maison soit aussi léguée à son fils lorsqu'elle mourrait.

Mme C., l'appelante, est entrée au foyer de soins spéciaux en 1975 et son fils l'a aidée à subvenir à ses besoins financiers jusqu'au moment où il s'est marié en 1976. C'est alors qu'il s'est mis à penser que sa mère pouvait modifier son testament ou qu'il était possible qu'il n'obtienne pas la propriété agricole pour quelque autre raison. Il prit alors des dispositions pour que cette dernière lui transfère la propriété de l'établissement agricole en septembre 1977, pour éviter d'avoir à débourser les honoraires d'avocats qu'aurait nécessité le règlement de la succession.

La Commission a décidé de maintenir la décision rendue par le Comité d'appel local qui avait entériné le refus du ministère d'accorder de l'aide à Mme C. Selon la Commission, le transfert de la terre au fils en 1977 constituait une source disponible de revenu pour l'appelante. Cette dernière aurait pu, en vendant la terre ou en empruntant de l'argent avec la terre pour garantie, trouver l'argent requis pour sa subsistance. C'est parce qu'elle avait négligé de prendre les moyens voulus qu'elle se retrouvait dans l'obligation de présenter une demande d'aide financière.

Histoire de cas (biens meubles) *ANNEXE B*

Il s'agit de l'appel présenté par Annie Smith, résidente du Sunset Nursing Home à Moose Jaw. Elle en appelle de la décision rendue par le Comité d'appel local, qui a entériné le refus du Ministère de lui accorder de l'aide à cause de la façon dont elle avait disposé de ses biens.

Madame Smith et son mari vivent tous les deux au même foyer et ils sont considérés comme légalement séparés. M. Smith a son propre budget, complètement séparé de celui de l'appelante. Celle-ci a été admise au foyer en septembre 1979 et a présenté une demande d'aide en février 1980. Dans sa demande d'aide, l'appelante déclarait qu'elle détenait pour 4000$ d'obligations en fiducie pour ses quatre enfants, de même qu'un bien immeuble évalué à 7500$ et qu'elle avait réglé à l'avance ses funérailles pour un montant de 2025$.

L'avocat de l'appelante a déclaré avoir remis à sa cliente les obligations qu'elle détenait en fiducie, ce au mois d'août 1979. Celle-ci les a alors encaissées pour ensuite partager la somme entre ses quatre enfants. Elle a aussi transféré à son fils Paul son droit sur la maison familiale située dans le village de Briercrest et c'est à la même date, en septembre 1979, qu'elle entrait au foyer. Le directeur du foyer, agissant au mon de l'appelante, déclare que les quatre enfants, qui ont reçu le produit des obligations, n'ont aucunement envie de remettre à leur mère leur part du gâteau.

La Commission a décidé de refuser à Mme Smith le droit d'en appeler devant une plus haute instance et a maintenu la décision du Comité d'appel local d'entériner le refus du Ministère, tout en recommandant que la somme de $4,000. soit recouvrée des membres de la famille. (Il importe de préciser ici qu'au moment de la présentation de la demande d'aide, le déficit entre les ressources de l'appelante et le montant qu'elle devait débourser au foyer chaque mois pour des soins de niveau II, n'était que de 12$ par mois, déficit qui devait cependant s'accroître avec l'augmentation des tarifs du foyer).

Histoire de cas (bien meubles et immeubles) *ANNEXE C*

Il s'agit de l'appel présenté par le Directeur régional, Ministère des services sociaux. Il en appelle de la décision rendue par le Comité d'appel local de maintenir l'appel de la cliente, Priscella Stuart. Le Comité d'appel local n'a pas tenu compte dans sa décision de fait que la cliente avait transféré 1000$ à chacun de ses enfants en 1977. Sur la question du transfert de la propriété située au village, le Comité d'appel

local a jugé qu'elle appartenait au fils et à la fille et que, de toute manière, elle n'était évaluée qu'à 300$. Quant à la somme de 6000$ transférée aux enfants, le Comité a estimé qu'il s'agissait là d'une façon pour la cliente de rétribuer ses enfants pour l'avoir logée et nourrie et s'être occupé d'elle pendant des années.

A la mort de son mari, survenue en 1948, l'appelante avait hérité de quelques biens, dont la propriété au village. Elle n'était pas assez âgée pour être admissible à une pension en 1948 et les enfants préféraient assurer le soutien de leur mère plutôt que de la voir réduite à demander l'assistance de l'Etat. Elle a vécu avec son fils Bill pendant 18 ans, puis avec une de ses filles pendant une courte période, et enfin dans une pension de famille après avoir atteint l'âge de 70 ans. Pendant la période où elle a vécu avec ses enfants, elle n'a pas payé de pension et a accumulé ses prestations de sécurité de la vieillesse. Les membres de la famille ont prétendu avoir eu leurs parents à charge avant la mort de leur père survenue en 1948; en fait, depuis les années 30. De santé déficiente, le père ne réussissait pas, et ce bien des années avant que ne survienne son décès, à gagner suffisamment d'argent pour faire vivre les siens. Le fils Bill avait délégué sa solde à ses parents lorsqu'il était dans les Forces armées pendant la seconde Guerre mondiale.

De l'avis du Ministère, la somme de 6000$ transférée par la cliente à ses enfants, constituait un avoir dont elle aurait pu se servir pour subvenir à ses besoins.

Pour ce qui est de la valeur de la propriété du village, elle avait été établie sur la base d'une seule offre, à 300$. Selon une évaluation obtenue du secrétaire du village, la propriété valait entre 2000$ et 3000$. Il fut reconnu que la propriété se situait à une distance considérable de tout centre urbain de quelque importance, mais le Ministère estimait que l'évaluation à 300$ était trop basse.

La Commission a décidé de rejeter l'appel du Directeur régional. Après avoir pris en considération les contributions de la famille à l'appelante et à leur père, la Commission a estimé que la valeur de ces contributions dépassait de beaucoup celle de la propriété transférée ou des dons faits aux enfants. La Commission s'est dite d'avis que le transfert de biens ne devait pas être considéré comme ayant été fait dans le but de rendre l'appelante admissible à une aide et que cette dernière devait être jugée admissible.

CONFLIT JURIDICTIONNEL RELATIVEMENT À L'ASSISTANCE SOCIALE AUX INDIENS

présenté par Doreen E. Picken - Manitoba

Voici, en guise d'introduction à notre communication, quelques énoncés dont nous aimerions vous faire part:

- Il est entendu que la question des droits des Indiens est une question très complexe qu'on ne saurait prétendre traiter en profondeur dans un document comme la présente communication.

- Nous ne portons pas de jugement sur la question de savoir à qui revient la responsabilité de la prestation des services et de leurs coûts et aucun jugement ne peut être déduit de nos propos.

- La présente communication n'a d'autre objet que de souligner un problème qui existe dans la prestation des services aux personnes qui sont dans le besoin au Manitoba.

Sauf pour quelques programmes, le gouvernement fédéral n'accepte la responsabilité de la prestation des services que dans le cas des Indiens résidant dans des réserves. Le gouvernement du Manitoba estime pour sa part que cette restriction n'est pas fondée et soutient que l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribue la responsabilité des affaires indiennes au gouvernement fédéral, que ces derniers résident ou non dans des réserves.

La présente communication ne traitera que d'un aspect des services sociaux, à savoir le programme d'assistance sociale. Aux termes de la Loi sur les Indiens, un Indien est:

> "... une personne qui, conformément à la présente loi, est inscrite à titre d'Indien ou a droit de l'être".

Les Indiens visés par cette définition sont aussi appelés "Indiens assujettis aux traités".

Nous avons, dans un document antérieur, parlé d'un régime d'assistance sociale à deux volets. Ce que nous avons à l'heure actuelle au Manitoba, est un régime à

trois volets, à savoir:

- le régime provincial pour les personnes qui répondent aux critères d'admissibilité que prévoit la loi intitulée "Social Allowances Act";

- le régime municipal pour les personnes nécessiteuses, qui résident dans une municipalité ou y sont trouvées et qui ne sont pas admissibles à l'assistance sociale;

- le régime fédéral pour l'assistance aux Indiens.

Ce sont les autorités compétentes en matière d'assistance sociale dans les réserves qui fournissent l'assistance sociale aux Indiens qui résident dans des réserves. En vertu d'une entente entre la province et le gouvernement fédéral, une assistance est fournie aux Indiens soumis à des traités, qui résident à l'extérieur des réserves et qui satisfont aux critères d'admissibilité prévus dans la loi intitulée "Social Allowances Act", par la province, sur la base d'une facturation rétroactive. Différentes municipalités ont conclu avec le gouvernement fédéral des ententes de même nature concernant l'assistance municipale.

De façon réciproque, l'autorité compétente en matière de bien-être dans les réserves fournit de l'aide aux personnes non soumises aux traités qui vivent dans des réserves, sur une base de facturation rétroactive à la province.

Cet arrangement est en vigueur dans toutes les régions de la province, à l'exception de la région Churchill-Bayline. Dans cette région, l'assistance aux Indiens soumis à des traités, qui résident dans des réserves ou non, est fournie par le gouvernement fédéral, et l'assistance aux personnes soumises à des traités, qui résident dans des réserves ou non, est fournie par la province.

Bien que cet arrangement soit appliqué dans les faits et qu'il semble donner d'assez bons résultats, aucune entente officielle n'a été conclue entre les parties. Selon un directeur régional du ministère des Affaires indiennes au Manitoba, le Ministère pourrait en toute légalité cesser de rembourser la province et les municipalités pour l'assistance qu'elles fournissent à des Indiens ne résidant pas dans des réserves. Étant donné la nature du programme, il est fort peu probable qu'une telle mesure soit jamais prise.

Comme indiqué ci-dessus, l'arrangement en vigueur semble fonctionner assez bien dans l'ensemble de la province.

Nous allons maintenant nous pencher plus spécialement sur la question de l'assistance sociale dans la région de Churchill-Bayline.

Il fut un temps où le ministère des Affaires indiennes et du Nord avait un bureau à Churchill et émettait les chèques d'assistance sociale directement aux Indiens vivant dans les collectivités non situées dans des réserves. Ce bureau a fermé ses portes en avril 1975. À ce moment-là, on a demandé à la province d'aider les Indiens soumis à des traités et ne vivant pas dans des réserves, mais la province a refusé. Un oui eût signifié pour la province des coûts additionnels au chapitre des frais d'administration et des salaires.

C'est le centre de santé de Churchill (Churchill Health Centre) qui a pris la relève, mais l'arrangement conclu avec ce centre a pris fin au bout d'un an. Depuis ce temps, un représentant du ministère des Affaires indiennes et du Nord se rend à Churchill tous les mois pour régler les questions d'assistance sociale.

Voilà pour les grandes lignes du processus. Voici maintenant une histoire de cas pour illustrer une situation problème:

> Une Indienne résidant à Churchill avait présenté une demande au ministère des Affaires indiennes et du Nord pour obtenir de l'assistance sociale et s'était vu accorder un bon d'alimentation. Aucune aide ne lui fut accordée pour le logement, les dépenses personnelles, le vêtement, etc...

Cette femme a ensuite adressé une demande d'assistance sociale à la province pour ses frais de logement et ses autres frais de subsistance. La province a refusé de l'aider parce qu'elle appartenait au groupe des Indiens soumis à des traités et que son cas relevait en conséquence de la compétence du gouvernement fédéral.

Un enfant et un petit-enfant de cette femme vivaient à la charge de la société d'aide à l'enfance et un autre enfant vivait avec elle. Cette femme avait déjà eu un problème d'alcool, qu'elle avait surmonté. Elle travaillait à temps partiel comme plongeuse. Elle

et son enfant vivaient avec des amis, tantôt chez l'un, tantôt chez l'autre.

La femme voulait reprendre la garde de l'enfant et du petit-enfant qui ne vivaient pas avec elle, demande à laquelle on ne pouvait agréer tant et aussi longtemps qu'elle n'avait pas un foyer pour les accueillir. Or, elle ne pouvait avoir de maison à elle, faute d'argent. Son revenu était insuffisant et elle ne pouvait obtenir d'aide ni du ministère des Affaires indiennes et du Nord ni de la province.

Au bout de trois à quatre mois, son revenu (compte tenu des bons d'alimentation) est devenu assez élevé pour qu'elle puisse prendre logement. Malheureusement, son petit enfant avait à ce moment-là été adopté par une famille ontarienne. Quant à l'enfant qui avait été à la charge de la société d'aide à l'enfance, il volait maintenant de ses propres ailes.

La femme a décidé d'en appeler auprès de notre Comité de la décision prise par la province de refuser de lui accorder de l'assistance sociale. L'appel a été rejeté, car à ce moment-là la cliente n'était pas admissible, pour des raisons d'ordre financier.

On nous a signalé qu'il ne s'agissait pas là d'un cas isolé et que bon nombre de résidents de la région de Churchill-Bayline s'étaient retrouvés dans d'aussi mauvais draps. Heureusement, on peut trouver des mécanismes pour atténuer les difficultés qu'éprouvent les personnes qui se retrouvent dans ce genre de situation.

Le Comité a dans le passé tranché des appels émanant de personnes de cette région, mais l'appel dont il est question ci-dessus était le premier que recevait le Comité depuis deux ans. Encore une fois, cet appel soulevait plusieurs questions dans l'esprit des membres du Comité.

Si la question de l'assistance sociale aux Indiens relève de la compétence du gouvernement fédéral et que ce dernier faillit à la tâche, la province est-elle obligée de prendre la relève?

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique, dans l'affaire Douglas vs Mill Creek Lumber Co. (1923), 1 Western Weekly Reports, 529, déclare ce qui suit:

> "... bien que les Indiens soient des sujets placés sous la tutelle de la Couronne, ils sont aussi des citoyens canadiens et ils ont droit à ce titre, à moins que la loi ne prévoit autrement, de jouir des mêmes droits civils que leurs concitoyens, que ces droits leur soient acquis de droit commun ou leur soient garantis par des lois."

La loi sur l'assistance du Manitoba (Social Allowances Act) a pour objet de garantir "qu'aucun résident du Manitoba" ne manque du nécessaire. Le fait que les affaires indiennes relèvent de la compétence du gouvernement fédéral en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relève-t-il la province des responsabilités qui lui incombent en vertu de ses propres textes législatifs à l'égard des résidents de la province?

Les Indiens jouissent-ils d'un statut particulier leur permettant de tirer avantage simultanément des dispositions législatives des deux paliers de gouvernement? Dans l'affirmative, ce statut particulier comporte-t-il (ou devrait-il comporter) pour les intéressés des responsabilités en tant qu'Indiens et en tant que résidents du Manitoba?

La présente communication n'a abordé, et très brièvement, que la question de l'assistance sociale. D'autres problèmes sérieux touchant notamment aux services sociaux et à l'éducation doivent aussi être résolus.

Nous n'offrons PAS DE RÉPONSES --- SEULEMENT DES QUESTIONS !!!

RÉSUMÉ DE LA DISCUSSION

A. Application des ordonnances de pension alimentaire

Le Manitoba et la Colombie-Britannique ont indiqué qu'ils avaient des régimes similaires qui relèvent du Procureur général de la province dans chaque cas. Il s'agit de régimes automatiques, les ordonnances de pension alimentaire sont enregistrées et tout défaut de paiement est immédiatement signalé à un tribunal. En conséquence, ni le Ministère des affaires sociales ni la personne concernée ne se retrouve dans l'obligation d'entamer des poursuites. Il existe des ententes réciproques avec d'autres provinces, d'autres États et certains pays pour l'application des ordonnances de pension alimentaire. Les participants ont convenu que l'obtention d'une ordonnance de pension alimentaire, lorsque le conjoint qui a abandonné la famille relève de la compétence d'un autre gouvernement, est un problème très réel et bien distinct de celui de l'application d'une ordonnance d'exécution. La question de la discrimination pour des raisons de sexe, lorsque c'est la femme qui abandonne la famille, a fait l'objet d'une discussion et il a été convenu que dans certaines provinces les dispositions législatives peuvent avoir des conséquences discriminatoires pour l'homme. On s'est dit d'avis, néanmoins, qu'il s'agit là d'un problème pour les législateurs et les administrateurs de programmes, plutôt que pour les commissions d'appel. Il a été convenu que si l'Île-du-Prince-Édouard voulait recommander un examen plus approfondi du problème, le secrétariat du colloque soumettrait la recommandation aux autorités compétentes.

B. Assistance sociale aux Indiens

Pour ce qui est des questions de compétence relativement à l'assistance sociale aux Indiens de plein droit, l'Ontario a indiqué qu'en vertu du régime en vigueur dans la province, les Indiens doivent être traités comme tous les autres citoyens sans égard au statut. En vertu d'ententes conclues avec les réserves, l'assistance sociale est de façon générale gérée par la réserve, tout comme s'il s'agissait d'une municipalité.

En Alberta, des prestations sont accordées aux Indiens de plein droit qui ne résident pas dans des réserves, s'ils essaient de se procurer un emploi. Des prestations de revenu assuré pour les personnes gravement handicapées sont maintenant fournies aux Indiens admissibles vivant dans des réserves, ce qui constitue un renversement par rapport à la ligne de conduite initiale. En Colombie-Britannique, une entente a été conclue avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord, en vertu de laquelle la province fournit une assistance à tout Indien qui ne vit pas dans une réserve et le ministère des Affaires indiennes et du Nord aux Indiens qui vivent dans une réserve, quel que soit leur statut. En Saskatchewan, où cette question a été une cause de préoccupation l'année passée, la Commission d'appel a établi que le ministère des Affaires indiennes et du Nord ne doit pas être considéré comme une source disponible de revenu.

C. Appels mettant en cause des foyers de soins spéciaux

Dans bon nombre de provinces, les Commissions d'appel n'ont pas pour mandat d'entendre les appels mettant en cause des foyers de soins spéciaux. En Ontario, par exemple, aucune procédure d'appel n'est prévue relativement au niveau de soins administrés dans les foyers de soins spéciaux, mais le Règlement d'application de la Loi pertinente est très explicite concernant les niveaux de soins.

D. Disposition de biens

En Ontario, sur 3900 appels présentés l'année dernière, seulement 16 concernaient un refus d'accorder une assistance se fondant sur le fait que l'intéressé avait disposé de ses biens de façon incorrecte. Pour qu'un tel refus puisse être maintenu, il faut que la preuve soit fournie que l'intéressé a disposé de ses biens en vue de devenir admissible à une assistance ou pour des considérations irrecevables. En Ontario et au Québec, une période de révision de trois ans est prévue; au Manitoba et en Colombie-Britannique, la période est de cinq ans. L'Île-du-Prince-Édouard laisse aux personnes qui reçoivent de l'assistance une période de quatre mois pour disposer de leurs biens.

DIMENSION ET RÔLES DU SYSTÈME D'APPEL DANS LE DOMAINE DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

 (Traduction)

LE SYSTÈME D'APPEL DU MANITOBA

par Doreen E. Picken - Manitoba

I) LE COMITÉ CONSULTATIF DES SERVICES SOCIAUX

En 1959, la Loi sur le ministère du Bien-être social créait le Comité consultatif de Bien-être social. Celui-ci est devenu le Comité d'appel pour les programmes d'aide sociale au Manitoba en vertu des prescriptions de la Loi sur l'assurance sociale (1959).

La Loi sur le ministère du Bien-être social a été abolie en 1974, lorsque la Loi sur l'administration des services sociaux a été promulguée. La nouvelle Loi n'a pas aboli le Comité consultatif, mais celui-ci devenait alors Comité consultatif des services sociaux, et la Loi sur l'assistance sociale a été modifiée en conséquence.

Le Comité consultatif se compose de 15 membres dont un président et un vice-président. Les nominations sont faites par le Lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre responsable de l'application de la Loi sur l'administration des services sociaux.

Le quorum du Comité consultatif est de trois membres dont un doit être le président ou le vice-président. Le Comité consultatif ne siège pas en entier à chaque appel; en effet, le Comité d'appel consiste en un quorum du comité, c'est-à-dire trois membres.

Les membres du Comité consultatif doivent faire partie du Comité d'appel chacun leur tour. Cependant, les membres des régions rurales ne siègent que là où ils résident.

Si un membre connaît personnellement un appelant, il doit se retirer du Comité d'appel réuni pour étudier la question faisant l'objet d'un appel.

Pour éviter les conflits d'intérêt, les employés et les représentants élus des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ne peuvent faire partie du Comité consultatif.

II) PROGRAMMES POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN APPEL

Le programme d'assistance sociale

Ce programme est conçu pour fournir les choses essentielles à la vie à une personne qui est:

(a) physiquement ou mentalement incapable de subvenir à ses propres besoins ou à ceux des personnes à sa charge,

(b) une femme avec des enfants à charge qui est veuve, n'a jamais été mariée, a divorcé et ne s'est pas remariée, a été abandonnée ou est séparée depuis plus de 90 jours, ou dont le mari a été envoyé en prison pour plus de 90 jours,

(c) un enfant confié à la garde et aux soins de personnes autres que ses parents et dont les parents sont incapables d'aider à subvenir à ses besoins.

Le programme d'assistance sociale pour les étudiants

Ce programme fournit les choses essentielles à la vie et des sommes pour payer leurs frais de scolarité aux étudiants admissibles (de 18 ans et plus) qui vont à l'école secondaire ou qui entreprennent des études universitaires de ler cycle ou un cours de formation technique ou professionnelle.

Les services de soins spéciaux

Voici la définition des soins spéciaux contenue dans la Loi sur l'assistance sociale:

> "5(4) Aux fins d'application du présent article, "soins spéciaux" signifie les soins offerts à une personne à la charge d'un requérant ou d'un bénéficiaire dans un établissement résidentiel de bien-être social approuvé par le Ministre, ou dans une garderie approuvée par le Ministre, ou les soins approuvés par le Directeur et offerts à une personne à charge par une infirmière, une travailleuse familiale ou une aide familiale au domicile du requérant ou du bénéficiaire ou dans un foyer nourricier."

En plus des personnes qui sont généralement admissibles aux programmes d'assistance sociale, les personnes qui ont un emploi (ou celles qui ont une autre source de revenu) peuvent également bénéficier de l'aide sociale pour des soins spéciaux pour elles ou pour les personnes à leur charge.

Le supplément manitobain de revenu pour les retraités

Ce programme, créé par le Règlement de la Loi sur l'administration des services sociaux, fournit un revenu supplémentaire aux retraités âgés de 55 ans ou plus qui ne reçoivent pas de prestations de sécurité de la vieillesse.

Pour que les personnes soient admissibles à ce supplément de revenu, leur revenu déclaré pour l'année fiscale antérieure ne peut excéder 8 912,40$ pour un couple ou 4 959,72$ pour une personne seule, et 50 pour cent de ce revenu doit être tiré des prestations de pension.

Le supplément complet est accordé lorsque le revenu est inférieur à 8 144,40$ pour un couple et à 4 599,72$ pour une personne seule. Le supplément partiel est accordé aux personnes ayant un revenu inférieur aux maximums mentionnés ci-dessus.

Les allocations pour services de garderie

Ce programme a également été créé par le règlement de la Loi sur l'administration des services sociaux.

Ces allocations peuvent être accordées aux bénéficiaires de l'aide sociale et aux personnes aptes au travail qui sont à la recherche d'un emploi, travaillent ou fréquentent un établissement scolaire. Les bénéficiaires peuvent recevoir le plein montant des allocations ou un montant partiel. On établit l'admissibilité des personnes en soustrayant du revenu familial les dépenses admissibles.

Le programme d'aide municipale

Les personnes dans le besoin qui ne sont pas admissibles à l'allocation provinciale ont le droit de recevoir de l'aide municipale pour subvenir à leurs besoins essentiels.

L'aide est accordée conformément aux dispositions du Règlement approprié de la ville, du village ou de la municipalité.

L'agrément des établissements résidentiels de soins

En janvier 1981, la province a adopté une loi obligeant tous les établissements résidentiels de soins pour les personnes âgées et les infirmes, les arriérés mentaux et les malades mentaux, de même que les foyers pour enfants, à posséder une licence ou à détenir une lettre d'approbation. On est à élaborer des normes de programme ainsi que des normes physiques pour chaque type de résidence.

On peut faire appel au Comité consultatif du refus ou de l'annulation d'une licence ou d'une lettre d'approbation.

III) LE PROCESSUS D'APPEL

Programmes d'assistance sociale, d'assistance sociale aux étudiants, de soins spéciaux et d'aide municipale

En vertu des dispositions de la Loi sur l'assistance sociale, le Directeur ou la municipalité doit prévenir par écrit un requérant ou un bénéficiaire d'aide sociale provinciale ou municipale, de toute décision de lui refuser, retirer, diminuer ou suspendre l'aide sociale ou l'aide municipale, ainsi que de la raison de cette décision. Cet avis doit également informer le requérant ou le bénéficiaire de son droit de faire appel (dans les 15 jours qui suivent la réception de la lettre) et de son droit de se faire représenter par un avocat.

Tout requérant ou bénéficiaire de ces programmes peut en appeler au Comité consultatif des services sociaux (dans les 15 jours suivant la réception d'un avis l'informant de la décision prise dans son cas) de la décision rendue, pour les raisons suivantes:

- parce qu'on ne lui a pas permis de présenter une première demande d'assistance ou des demandes subséquentes;

- parce que la décision concernant sa demande d'aide n'a pas été rendue dans un laps de temps raisonnable;

- parce qu'il s'est vu refuser de l'aide;

- parce que l'aide qu'on lui avait accordée a été annulée, suspendue, modifiée ou retenue; ou

- parce que le montant de l'assistance accordée n'est pas suffisant.

À la réception d'un appel, un comité doit être constitué et celui-ci doit étudier la question dans les 15 jours qui suivent.

La loi demande qu'un préavis de trois jours soit donné à l'appelant et au défendeur, mais en pratique cette lettre est expédiée de sept à dix jours avant la date d'audition de l'appel. Une copie de l'avis d'appel est transmise avec l'avis d'audition.

À la réception de cet avis, le défendeur doit fournir au Comité d'appel une copie de la demande de l'appelant, des détails sur les ressources financières de ce dernier, la preuve que les exigences en matière d'avis on été satisfaites et un exemplaire de tout autre dossier ou document pertinent. Une copie de ces documents doit être transmise à l'appelant par le Comité d'appel.

Lorsque le Comité d'appel est au courant que l'appelant sera représenté par un avocat, il doit tenter de faire parvenir à ce dernier, avant la date de l'audition, une copie des documents présentés par le défendeur.

Le Comité d'appel doit se réunir dans la collectivité de l'appelant, toutes les fois que c'est possible, et même siéger au domicile de l'appelant si celui-ci le lui demande. Lorsqu'un appelant doit se déplacer, ses frais de déplacement et ses repas lui sont remboursés au taux consenti aux employés du gouvernement.

L'appelant ou son représentant et un représentant du défendeur doivent être présents lors de l'audition pour témoigner devant le Comité d'appel. Les règles de procédure pour les auditions d'appel sont établies par le président qui s'organise pour que les choses se déroulent sans cérémonie, afin que l'appelant ne

se sente pas trop intimidé. On ne conserve que suffisamment de rigueur pour que l'audition se déroule dans l'ordre.

La Loi n'impose pas un délai au Comité pour communiquer sa décision, mais celui-ci a l'habitude de la poster aux intéressés dans les quarante-huit heures qui suivent l'audition.

On ne peut faire appel d'une décision du Comité consultatif devant la Cour d'appel du Manitoba que pour une question de juridiction ou un point de droit.

Le supplément de revenu aux retraités

Une personne qui a demandé à recevoir le supplément de revenu aux retraités, qui reçoit ce supplément ou qui le recevait, et qui n'est pas satisfaite d'une décision rendue concernant son admissibilité ou le montant de ses prestations, a le droit d'en appeler de cette décision devant le Comité consultatif dans les 15 jours suivant la réception de l'avis pertinent.

Dans le cas de ce programme, le processus d'appel peut différer du processus décrit plus haut. La loi précise que la question doit être étudiée par le Comité consultatif. Celui-ci n'est pas obligé de tenir une séance d'audition.

Il n'y a eu que deux appels depuis que le programme a été lancé, en octobre 1980.

Voici comment on a procédé jusqu'ici pour traiter les appels:

- on communique avec le service intéressé et on lui demande de fournir les informations sur lesquelles il s'est fondé pour rendre la décision qui fait l'objet d'un appel;

- ces informations sont transmises à un Comité d'appel dûment constitué pour qu'il les examine;

- lorsque le Comité d'appel estime posséder toutes les informations nécessaires, il prend une décision concernant l'appel;

- l'appelant et le défendeur sont informés par écrit de la décision du Comité d'appel.

Les critères d'admissibilité à ce programme et le montant des prestations accordées sont bien précisés. Une personne doit tirer 50 pourcent de son revenu total de prestations de pension. Les appels interjetés ont été faits par des personnes dont la demande d'inscription au programme avait été refusée parce qu'elles ne recevaient pas de prestations de pension. Comme les appelants étaient manifestement non admissibles au programme, les appels ont pu être traités de façon la moins compliquée décrite plus haut.

Si, toutefois, il planait quelque incertitude au sujet de l'admissibilité de l'appelant ou du montant des prestations à accorder, on organiserait une séance d'audition pour permettre aux deux parties de présenter leurs arguments devant le Comité d'appel. Dans ce cas, le processus d'appel serait le même que pour le programme d'assistance sociale, à la différence que la décision du Comité d'appel serait finale, parce que personne ne peut en appeler de cette décision devant les tribunaux.

Le llocations pour services de garderie

La loi ne prévoit pas de processus d'appel pour ce programme. Le processus d'appel utilisé existe à la demande du Ministre qui en a confié la responsabilité au Comité consultatif des services sociaux.

Encore une fois, exception faite du droit d'en appeler devant les tribunaux, le processus et la procédure d'appel sont les mêmes pour le programme d'allocations pour services de garderie que pour le programme d'assistance sociale.

L'agrément des établissements résidentiels de soins

Dans ce cas, le droit d'appel est accordé en vertu de la Loi de l'administration des services sociaux. La Loi stipule ce qui suit:

"11.2(5) Toute personne se sentant lésée par suite

(a) du refus de l'organisme de réglementation professionnelle de lui remettre une lettre d'approbation ou de lui accorder une licence; ou

(b) de l'annulation ou de la suspension de sa lettre d'approbation ou de sa licence;

peut, dans les 10 jours qui suivent la réception de l'avis de refus, d'annulation ou de suspension, interjeter appel devant le Comité consultatif des services sociaux.

Le Comité consultatif doit étudier la question dans les 30 jours qui suivent la réception de l'avis d'appel et prévenir l'appelant, par écrit, de sa décision. L'appelant a alors 10 jours pour en appeler de la décision du Comité consultatif devant le tribunal de comté du district où l'établissement est situé.

Le procès devant le tribunal de comté serait un tout nouveau procès. La décision de ce tribunal serait finale et il serait impossible d'en appeler.

Le Comité désire que la marche à suivre générale soit la même que dans le cas du programme d'assistance sociale. En effet, le Comité demanderait à recevoir un rapport et il en fournirait un exemplaire à l'appelant et à son avocat avant la date de l'audition. Cependant, à cause de la complexité des questions, l'audition pourrait durer plusieurs jours et nécessiter une visite de l'établissement en cause.

Il s'agit d'un nouveau programme et les normes de programme ainsi que les normes physiques n'ont pas encore été déterminées pour tous les types de résidences. En effet, elles ne l'ont été que pour les résidences pour les personnes âgées et les infirmes et cet élément du programme est seulement opérationnel.

Un appel a été interjeté par des personnes qui se sont vu retirer la licence qui leur permettait d'exploiter un établissement pour les personnes âgées. Cependant, ces personnes ont renoncé à leur appel

avant l'audition. (Il faut posséder une licence pour exploiter un établissement pouvant recevoir cinq personnes ou plus).

Les mêmes personnes ont demandé une lettre d'approbation pour exploiter un établissement pouvant recevoir quatre personnes ou moins et elles ont essuyé un refus. Elles ont fait de nouveau appel, mais elles ont de nouveau interrompu leurs démarches avant la date de l'audition.

Le Comité consultatif n'a donc pas encore pu traiter un tel appel concernant ce programme. Toutefois, lorsque tous les éléments du programme seront opérationnels, le traitement des appels liés à ce programme devrait représenter une bonne partie des occupations du Comité consultat

IV) LES RAPPORTS

Le Sous-ministre et le Ministre reçoivent un rapport sur chaque appel sous la forme d'une copie de la lettre contenant la décision rendue.

On produit un rapport trimestriel sur les appels interjetés et les décisions rendues par le Comité d'appel. Un exemplaire de ce rapport est remis au Ministre, au Sous-ministre et aux cadres responsables des programmes provinciaux et municipaux.

Des données statistiques sont rassemblées sur une base mensuelle, trimestrielle et annuelle. Le rapport ainsi constitué est transmis à la Section de la statistique du Ministère, au Ministre, au Sous-ministre et aux hauts fonctionnaires provinciaux. (Voir l'annexe A).

Le dernier rapport annuel a été rédigé pour les années 1976 à 1978. Le rapport pour les années 1979 à 1981 est en voie de rédaction.

V) LES RAPPORTS DU COMITÉ CONSULTATIF AVEC LES ORGANISMES

Certains organismes travaillent de concert avec le Comité consultatif pour assurer le respect des droits des bénéficiaires de l'aide sociale.

La Société d'aide juridique

Par suite d'une modification apportée à la Loi sur l'assistance sociale en 1980, le requérant ou le

bénéficiaire qui est informé de son droit d'appel doit également être informé de son droit de se faire représenter par un avocat de son choix.

Cette modification a entraîné une augmentation du nombre des avocats représentant les appelants devant le Comité d'appel. Avant 1981, on ne notait pas le nombre des personnes qui se faisaient représenter par un avocat. Jusqu'à maintenant, en 1981, quarante-huit appelants se sont faits représenter par un avocat. Les informations disponibles semblent indiquer que tous sauf deux des avocats dont les services ont été retenus par les appelants étaient soit des avocats de l'aide juridique, soit des avocats à qui l'on avait accordé des certificats d'aide juridique.

Comme nous l'avons déjà dit au moment de la description du processus d'appel, on n'a conservé aux séances d'audition que suffisamment de rigueur pour que les choses se déroulent convenablement. Les avocats présents aux séances d'audition et la Société des avocats de l'aide juridique ont critiqué ouvertement cette façon de procéder et voudraient que les choses se déroulent comme devant un tribunal.

Les tribunaux administratifs comme le Comité d'appel ont le droit de choisir leur propre procédure. Le Comité a donc refusé de se laisser influencer par les avocats qui aimeraient voir adopter la procédure utilisée au tribunal pour les auditions d'appels.

La Société, de même que l'Association des avocats de l'aide juridique sont devenues les défenseurs des requérants et des bénéficiaires de l'aide sociale. La Société offre une séance hebdomadaire de consultation aux requérants et aux bénéficiaires de l'aide sociale à son bureau de la rue Ellen tous les mardis de 13h30 à 16h30. Elle tient d'autres séances de consultation à d'autres endroits comme les centres pour les Indiens et les Métis. Elle aide à la formation et au fonctionnement de groupement d'activistes dans le domaine de l'aide sociale. Ce type d'organisation qui était courant au début des années soixante-dix est disparu au cours de la seconde moitié de cette décennie. Cependant, il y a quelques mois, un nouveau groupement pour la défense des assistés sociaux, People on Welfare (P.O.W.), a été créé; celui-ci devrait se mettre à réclamer à haute voix le respect des droits des assistés sociaux et l'octroi d'une aide suffisante.

La Société souhaite que le système de bien-être social au Manitoba subisse une réforme et que les droits et privilèges des bénéficiaires de l'aide sociale soient préservés. La Société condamne également le régime de bien-être social démodé à deux paliers - provincial et municipal - de la province.

Le Comité partage les inquiétudes de la Société, particulièrement en ce qui a trait aux injustices commises par les services d'assistance municipale. Beaucoup de municipalités n'ont pas révisé depuis 1967 les taux accordés en vertu de leur règlement. Le Comité d'appel doit fonder sa décision sur les dispositions du règlement pertinent et elle ne peut ordonner le paiement d'un montant d'aide sociale plus élevé que le montant autorisé par le règlement. Au cours des dix ou quinze dernières années, le Comité consultatif a toujours demandé au gouvernement de prendre des mesures pour réduire les injustices du régime de bien-être à deux paliers, mais rien n'a été fait jusqu'à maintenant.

Le Comité consultatif ne considère pas la Société ni les avocats de l'aide juridique comme des adversaires. Il essaie, autant que possible, de tenir compte du point de vue des avocats des appelants, tout en respectant son mandat.

La Commission des droits de la personne

La Commission et le comité consultatif ont parfois le même client. Ces organismes s'envoient des clients, suivant la nature de la plainte de ces derniers. Tout en respectant la confidentialité du dossier d'un appelant ou d'un plaignant, la Commission et le Comité consultatif ont toujours discuté librement, échangé de l'information et collaboré.

Le Bureau du protecteur du citoyen

Tout citoyen de la province a le droit de porter plainte auprès du Protecteur du citoyen contre une mesure prise par un fonctionnaire, un ministère ou un organisme du gouvernement.

Au cours de la dernière année, quatre plaintes ont été portées auprès du Bureau du protecteur du citoyen contre une décision prise par le Comité consultatif. Dans chaque cas, après une enquête approfondie, le

Protecteur du citoyen a conclu que la procédure d'appel et la décision du Comité d'appel étaient conformes aux dispositions de la loi ou du règlement pertinent.

Le bureau du Comité consultatif collabore avec le représentant du Protecteur du citoyen au cours de l'enquête effectuée par ce dernier.

VI) CONCLUSION

Nous sommes tous conscients qu'en vertu du Régime d'assistance publique du Canada les provinces qui désirent avoir un programme de service sociaux dont les frais soient partagés avec le gouvernement fédéral doivent avoir un système d'appel.

A la page 153 d'un récent rapport du groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux, on peut lire ce qui suit:

> "Selon l'Association des avocats de l'aide juridique du Manitoba, la procédure d'appel risque de devenir un exercice frustrant et dépourvu de sens pour l'appelant dans beaucoup de provinces. S'il en est ainsi, c'est parce que le gouvernement fédéral et les provinces n'ont jamais concerté leurs efforts pour définir plus précisément ce qui constitue une procédure d'appel. Des arguments semblables ont été présentés concernant l'octroi de l'aide sociale à toute personne dans le besoin. Le groupe de travail prend note de ce problème et propose que:
>
> LE MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL VÉRIFIE LA MESURE DANS LAQUELLE LES PROVINCES REMPLISSENT LES CONDITIONS POSÉES PAR LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA ET CONFÈRE AVEC SES HOMOLOGUES PROVINCIAUX POUR DÉFINIR CES CONDITIONS DE FAÇON PLUS PRÉCISE."

Le Comité consultatif des services sociaux du Manitoba ne peut se permettre de parler à la place d'un ministre de cette province au sujet de la recommandation ci-dessus.

Toutefois, peut-être que les participants au présent colloque pourraient entreprendre de définir de façon plus précise ce qui constitue une procédure d'appel. Si tout le monde est d'accord, nous proposons la mise sur pied d'un comité chargé d'étudier cette question et de nous présenter son rapport à la prochaine réunion des participants au colloque.

ANNEXE 1

COMITÉ CONSULTATIF DES SERVICES SOCIAUX

DU MANITOBA

(COMITÉ D'APPEL)

STATISTIQUES SUR LES APPELS

ANNÉE	NOMBRE DE CAS TRAITÉS PAR LA PROVINCE AU 31 DEC. (1)	NOMBRE D'APPELS (2)	TOTALITÉ DES DÉCISIONS RENDUES (APPELS ACCEPT. OU REJ.)	APPELS ACCEPTÉS	APPELS REJETÉS	AUTRES (3)	% DES APPELS ACCEPTÉS PAR RAPPORT AU TOTAL DES APPELS INTERJETÉS	% DES APPELS ACCEPTÉS PAR RAPPORT AU TOTAL DES APPELS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE DÉCISION
1973	25 232	630	387	189	198	243	30%	49%
1974	23 619	447	282	125	157	165	28%	44%
1975	23 997	383	239	95	144	144	25%	40%
1976	22 918	360	220	75	145	140	21%	34%
1977	21 997	388	219	73	146	169	19%	33%
1978	19 391	424	220	79	141	204	19%	36%
1979	19 038	332	193	49	144	139	15%	25%
1980	19 050	320	196	52	144	124	16%	27%

(1) On ne possède pas de statistiques sur les cas traités par les municipalités.

(2) Ces statistiques comprennent les appels interjetés auprès de la province et des municipalités.

(3) L'appel a été retiré; l'appelant ne s'est pas présenté; la question n'était pas de la compétence du Comité d'appel.

LE RÔLE DES TRIBUNAUX D'APPEL DANS LE DOMAINE DES PRESTATIONS DISCRÉTIONNAIRES

Présenté par Glen A. Tadsen - Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, les requérants qui se voient refuser des prestations de soutien de revenu (G.A.I.N.) peuvent faire appel de cette décision devant un tribunal formé de trois membres de la collectivité. L'appelant choisit l'un des membres du tribunal, le Ministère en choisit un autre (cette personne peut très bien ne pas être un fonctionnaire provincial) et ces deux élus se choisissent ensuite un président. Si ces deux personnes sont incapables de s'entendre sur le choix d'un président, ce dernier est alors nommé par un juge de la Cour provinciale. Une fois le tribunal d'appel constitué, il ne sert qu'à l'audition et au règlement du cas précis pour lequel il a été mis sur pied. Une fois la question réglée, le tribunal est démantelé.

La Loi G.A.I.N. donne au requérant insatisfait le droit d'en appeler d'une décision du Ministère concernant

> "le refus, l'interruption ou la réduction des prestations de soutien du revenu pour lui-même ou les personnes à sa charge".

L'article 34 du Règlement G.A.I.N. précise la façon dont cet appel peut être fait par le biais du tribunal. Cet article stipule que les appels peuvent servir uniquement à déterminer si les prestations ont été refusées ou accordées conformément à la Loi et au Règlement et donne, en fait, au tribunal le pouvoir d'étudier le cas d'une personne et de décider si elle est admissible à un type quelconque de soutien du revenu en vertu du programme G.A.I.N.

LE PROBLÈME - LES APPELS CONCERNANT LES ALLOCATIONS DISCRÉTIONNAIRES

En Colombie-Britannique, l'expression "soutien du revenu" (Income Assistance) recouvre une grande variété de prestations qui peuvent être réparties en trois catégories distinctes:

(1) Aide mensuelle et prestations de logement

Les conditions d'admissibilité à ces prestations de même que les taux sont précisés par le Règlement et ne peuvent être modifiés sauf par le Lieutenant-gouverneur en conseil provincial.

(2) Prestations supplémentaires

Cette catégorie comprend les prestations mensuelles supplémentaires (allocations de diète, allocations prénatales, etc.) accordées aux personnes qui remplissent certaines conditions d'admissibilité.

(3) Allocations discrétionnaires

Le Lieutenant-gouverneur en conseil a autorisé le directeur des Ressources humaines à accorder, conformément à certaines lignes directrices, une aide supplémentaire, s'il le juge à propos, aux personnes qui ont soudainement des besoins urgents. Bien que le programme G.A.I.N. accorde des prestations mensuelles suffisantes pour répondre à tous les besoins ou à la plupart des besoins d'une personne, il peut se produire des événements imprévisibles et inévitables dans la vie de la plupart des gens qui créent chez ces derniers des besoins financiers auxquels l'allocation mensuelle de soutien du revenu ne peut pas satisfaire.

Depuis un certain nombre d'années, en Colombie-Britannique, les programmes G.A.I.N. peuvent répondre à certains de ces besoins imprévus des bénéficiaires par le biais du programme d'allocations pour besoins urgents (Crisis Grant). Ce programme a pour but d'accorder une aide financière supplémentaire aux bénéficiaires pour empêcher que la santé de la famille ne soit en danger ou que les enfants ne soient mis en tutelle. Voici quelques cas dans lesquels le programme peut venir en aide aux bénéficiaires:

(a) L'appartement d'un bénéficiaire a été endommagé par le feu et les vêtements de ses enfants ont été détruits.

(b) Le toit du domicile d'un bénéficiaire commence à couler et il est incapable d'emprunter la somme nécessaire pour le faire réparer.

(c) Une famille a dû faire une dépense imprévue au cours du mois et elle manque de nourriture avant l'arrivée de son prochain chèque.

Dans le passé, l'application de ce programme n'a pas présenté de problèmes particuliers. Par le biais du Guide des politiques, le directeur a donné aux employés du Ministère des lignes directrices claires pour l'application du programme et celui-ci a répondu aux besoins déterminés.

Toutefois, comme l'allocation pour besoins urgents constitue une allocation de soutien du revenu, le bénéficiaire qui se la voit refuser peut en appeler de cette décision, et l'on commence à remarquer une augmentation importante de ce genre d'appels.

Le personnel a observé une augmentation croissante des demandes d'allocation pour besoins urgents pour le paiement de biens ou de services jamais couverts pas le programme (c'est ainsi qu'on demande des fonds supplémentaires pour payer le loyer d'un logement coûteux, pour acheter des articles ou des appareils non nécessaires, pour déménager une grande quantité de meubles). Un certain nombre de ces demandes sont parvenues jusqu'au tribunal qui s'est parfois prononcé en faveur des appelants. De plus, à cause de la taille des sommes d'argent en jeu, l'intérêt du public s'est trouvé éveillé.

(1) En vertu de la Loi G.A.I.N., les tribunaux peuvent, en apparence, exercer les pouvoirs discrétionnaires accordés au directeur.

(2) Les statuts de la Colombie-Britannique ne semblent pas offrir beaucoup de solutions au Ministère pour remédier aux décisions des tribunaux.

(3) Bien que, dans une proportion écrasante de cas, le processus d'appel ait atteint son objectif très valable, qui est de permettre un contrôle au niveau communautaire, dans certains cas, la procédure du tribunal a été utilisée pour fausser l'esprit de la Loi G.A.I.N. et pour accorder des allocations pour des besoins urgents non couverts par le programme.

Le Ministère désire avant tout préserver le caractère simple, facilement accessible et spécial du système de tribunal pour les bénéficiaires désireux de faire examiner des décisions qui les touchent. Cette simplicité ne doit toutefois pas empêcher la portée et l'esprit initiaux de nos lois et de nos programmes d'être respectés.

On envisage les solutions suivantes pour tenter de remédier aux problèmes engendrés par le processus d'appel:

(a) Modifier la loi G.A.I.N., pour qu'on puisse faire appel de la décision du tribunal devant un autre organisme.

(b) Modifier la loi, pour empêcher les tribunaux d'exercer les pouvoirs du directeur pour accorder des allocations discrétionnaires ou pour besoins urgents.

(c) Modifier la loi, pour changer la nature des conclusions d'un tribunal. Peut-être qu'au lieu d'être capable de prendre des décisions le tribunal devrait seulement être habilité à faire des recommandations dans certains domaines.

(d) Restreindre la participation des membres du tribunal ou modifier la composition de ce groupe d'une certaine façon, par exemple, un groupe de présidents permanents pourrait être formés dans les domaines du processus d'appel et de la politique G.A.I.N., puis nommés au Comité d'appel au besoin. L'appelant et le Ministère continueraient de se choisir un représentant.

RÉSUMÉ DE LA DISCUSSION

A. Le comité consultatif du Manitoba et sa procédure

On a discuté la proposition de Mme Picken qui a suggéré que, étant donné la recommandation du Comité Breau qui souhaite que les gouvernements fédéral et provinciaux revoient la procédure d'appel, on mette sur pied un comité chargé d'étudier la question et de présenter son rapport lors du prochain colloque afin de permettre l'établissement de normes nationales. De façon générale, les participants étaient d'avis qu'il serait extrêmement difficile d'élaborer une même procédure pour toutes les provinces, puisque les circonstances varient beaucoup d'une province à l'autre et qu'une procédure n'est valable que dans la mesure où elle est adaptée aux conditions locales et aux programmes particuliers. Les participants ont reconnu que, bien qu'il soit possible que les sous-ministres des gouvernements fédéral et provinciaux les consultent, une initiative de leur part dans ce domaine serait prématurée pour l'instant.

B. Le rôle des tribunaux d'appel dans l'octroi des prestations discrétionnaires

Les participants se sont surtout demandé si le fait que les tribunaux d'appel aient le pouvoir de renverser des décisions a pour effet de saper les dispositions législatives et administratives du programme et de retirer au corps législatif sa fonction d'élaboration de politiques au profit des organismes d'appel. On a prétendu qu'un meilleur contrôle sur les allocations discrétionnaires pourrait être exercé si elles étaient incorporées au bloc des allocations obligatoires à titre de suppléments dont le montant serait précisé pour des besoins spéciaux. La nécessité d'avoir une procédure d'appel se fait tout particulièrement sentir lorsque la loi laisse beaucoup de latitude aux personnes; toutefois, selon les participants, ni les administrateurs de programme ni les tribunaux d'appel ne devraient avoir le pouvoir de s'approprier le rôle d'élaboration de politiques du corps législatif.

Pour conclure la discussion, on a examiné une suggestion selon laquelle des représentants des assistés sociaux pourraient être invités à participer à des colloques subséquents. La plupart des participants ont trouvé qu'il serait préférable d'inviter un bénéficiaire de l'assistance sociale à prononcer le discours principal devant les participants du Colloque pour donner à ceux-ci une idée du système d'appel vu par un appelant en puissance.

LE RÔLE DU SYSTÈME D'APPEL DE BIEN-ÊTRE SOCIAL COMME AVISEUR DANS L'ÉLABORATION DE POLITIQUES D'ASSISTANCE

RÔLE DES COMMISSIONS D'APPEL EN TANT QU'ORGANES CONSULTATIFS

présenté par M. Casavant - Alberta

Si le gouvernement provincial albertain a créé des comités de citoyens pour permettre la consultation et l'examen des appels (Citizens Appeal and Advisory Committees), c'est qu'il voulait donner l'occasion à l'individu de comparaître devant ses pairs pour contester une décision prise par des fonctionnaires et qui le touchait.

Les 34 comités d'appel de l'Alberta reçoivent leur autorité législative de l'article 24 du Social Development Act et des articles 12 et 13 du Assured Income for the Severely Handicapped Act. Depuis le dernier Colloque sur les procédures d'appel, en 1978, ces comités ont assumé une responsabilité supplémentaire: l'audition des appels liés au programme du revenu assuré pour les personnes gravement handicapées (Assured Income for the Severely Handicapped Program). Instauré en décembre 1979, ce programme s'occupe déjà de 8242 bénéficiaires considérés comme handicapés gravement et de façon permanente.

Au 31 octobre de cette année, 204 cas liés au programme de revenu assuré pour les personnes gravement handicapées avaient été soumis aux comités d'appel. Les appels ont surtout porté sur l'admissibilité de l'appelant et la date de l'entrée en vigueur du programme dans chaque cas. Le comité s'est prononcé en faveur des appelants dans 50 pour cent des cas.

En Alberta, les comités d'appel portent le nom de Citizens Appeal and Advisory Committees; cependant, depuis leur création, ils ont surtout servi à l'audition des appels.

Toutefois, au cours de la dernière année, on a incité de nouveau les comités à offrir des services de consultation. C'est ainsi que l'honorable Bob Bogle, Ministre des Services sociaux et de la Santé communautaire a rencontré à deux reprises les présidents de tous les comités, non seulement pour discuter avec eux de questions concernant la procédure d'appel et la politique, mais

aussi pour obtenir des recommandations en vue de modifier la loi et la politique existantes. De cette façon, les politiques sociales satisferont les besoins du plus fort pourcentage possible d'Albertains. Le Ministre et le Ministère sont convaincus que, puisque les membres des comités d'appel proviennent de la collectivité, leurs recommandations reflètent les valeurs et les besoins de cette collectivité.

On encourage les comités à ajouter des recommandations à leurs décisions portant sur les appels. Pour leur faciliter la tâche, on a prévu un espace à cette fin sur la formule de rapport d'appel. Les recommandations inscrites sur cette formule portent principalement sur des questions de politique; toutefois, de temps en temps, elles portent sur des modifications à apporter à la loi.

Les comités sont également à la disposition du personnel des bureaux de district pour lui donner des conseils concernant des décisions à caractère politique et de nature délicate sur des questions laissées à la discrétion du personnel.

Les recommandations présentées officiellement par les comités passent d'abord habituellement par le bureau du Ministre avant d'être transmises aux directeurs des directions générales et aux administrateurs de programmes. La politique et la Loi sont passées en revue compte tenu des recommandations des comités. Ce processus entraîne souvent une modification immédiate de la politique et, parfois, une modification de la loi. Le Ministre répond à chacune des recommandations portées à son intention. Cette façon de procéder semble garder tout le monde au courant des activités liées aux programmes de la sécurité du revenu.

Tous les cas sur lesquels les comités se sont prononcés sont résumés et un rapport élaboré à partir de ces résumés est expédié chaque mois à tous les membres. Nous nous donnons la peine de contrôler les décisions sur les appels pour établir des tendances qui pourraient refléter des orientations politiques. Ces informations sont transmises au service de planification du Ministère et aux directeurs de programmes qui les utilisent pour modifier la politique et la procédure, de même que pour planifier.

L'Alberta est intéressée à savoir si d'autres provinces possèdent de semblables comités et, le cas échéant, à entendre parler de leurs expériences.

RÉSUMÉ DE LA DISCUSSION

Diverses provinces ont parlé en détail de la mesure dans laquelle leurs comités d'appel jouent un rôle de conseiller auprès des personnes chargées d'élaborer les politiques. À l'Île-du-Prince-Édouard, les ministres du bien-être social encouragent régulièrement le Comité d'appel à leur faire des recommandations de changements à apporter aux programmes de bien-être social et réagissent très favorablement à ces recommandations. Au Manitoba, le Comité consultatif relève directement du Ministre et le président peut également soumettre certaines questions aux sous-ministres et au directeur de la Sécurité du revenu. En Ontario, le Comité d'appel ne joue pas officiellement le rôle de conseiller, mais il peut se faire entendre facilement des hauts fonctionnaires provinciaux. En Saskatchewan, beaucoup de régions possèdent une structure officielle par le biais de laquelle les comités peuvent conseiller les directeurs régionaux locaux; les comités peuvent également communiquer avec le Ministre par l'entremise du Comité consultatif provincial-municipal. En Colombie-Britannique, les tribunaux d'appel sont créés pour l'audition d'un appel en particulier, puis sont démantelés. Par conséquent, il est difficile de maintenir le contact entre les tribunaux d'appel et le gouvernement. Au Québec, la Commission n'a pas de rôle juridique, mais elle fait des recommandations en particulier sur des questions administratives. Au Nouveau-Brunswick, les comités d'appel sont mis sur pied par le Ministre et le président du Comité d'appel rencontre le Sous-ministre quatre fois par année pour lui transmettre ses recommandations. À Terre-Neuve et en Nouvelle-Ecosse, il y a de fréquents contacts non officiels entre les comités d'appel et le gouvernement.

L'INITIATION DES NOUVEAUX MEMBRES DE LA COMMISSION D'APPEL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

L'INITIATION DES NOUVEAUX MEMBRES DE LA COMMISSION D'APPEL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

présenté par R.E. Caseley - Nouveau-Brunswick

Permettez-moi d'abord de vous dire à quel point je suis heureux de participer à cette conférence. Ce colloque sur les procédures d'appel dans le domaine du bien-être social est le troisième du genre auquel je participe et je suis convaincu qu'il aura tout le succès espéré et que nous repartirons tous mieux équipés pour remplir nos fonctions.

L'exposé que je vais présenter porte sur l'importance de l'initiation des membres de la Commission d'appel. Je me propose de traiter le sujet en parlant -

(1) d'abord de la sélection des membres
(2) ensuite de la formation des membres
(3) enfin des qualités que doivent posséder les membres:
    (a) les connaissances
    (b) le courage
    (c) la bonne attitude
    (d) l'aptitude à la communication
    (e) la compréhension.

La sélection des membres

Dans notre province, lorsqu'une place se libère au sein de la Commission d'appel, le président demande au Ministre de la combler. En temps utile, le Ministre propose au président un ou plusieurs candidats éventuels. Le président organise ensuite une entrevue avec les candidats, puis il rédige un rapport au Ministre et lui recommande la nomination d'un candidat en particulier.

Le Ministre soumet au Cabinet le nom du membre éventuel. Une fois approuvé par ce dernier, le nom du candidat est transmis au Lieutenant-gouverneur en conseil qui procède à la nomination du nouveau membre.

À l'heure actuelle, nous avons un président, deux vice-présidents et douze membres. Le président est nommé pour cinq ans à temps plein et tous les autres membres, y compris les vice-présidents, sont nommés pour des périodes de un à trois ans. Ils sont rémunérés à la journée et leurs dépenses leurs sont remboursées.

Nos membres viennent de différentes parties de la province et huit d'entre eux sont bilingues. L'audition des appels se fait en français dans 42 pour cent des cas et en anglais dans 58 pour cent des cas.

La formation des membres

Avant qu'un nouveau membre entende un appel pour la première fois, le président passe jusqu'à une journée complète à lui expliquer la procédure, à passer en revue avec lui les ouvrages pertinents et à lui expliquer d'autres détails comme la manière d'aborder les clients, la façon de leur poser des questions, l'importance de la confidentialité et la façon dont les décisions sont rendues. L'audition nécessite la présence de trois membres, dont le président ou un vice-président.

Le processus de formation ne prend jamais fin et il est des plus importants si l'on veut que la Commission d'appel fonctionne avec efficacité.

On tient des conférences annuelles de deux jours auxquelles tous les membres assistent et participent. On simule des auditions; en effet, on sépare les membres par groupes de trois et on leur fait discuter des cas précis, et prendre des décisions; on demande ensuite à chaque équipe de présenter ses conclusions, de communiquer sa décision et d'en expliquer la raison; elle doit également mentionner le règlement sur lequel cette décision est fondée. Ces ateliers sont très intéressants et instructifs et la proportion de décisions semblables révèle le degré de connaissance des membres.

Les membres participent également à des réunions périodiques d'une demi-journée avec les vice-présidents, pour se tenir au courant des changements dans les formules et des modifications à la politique.

Périodiquement, des bulletins sont postés aux membres pour leur communiquer les modifications apportées et d'autres informations susceptibles de les intéresser. De cette façon, tout le monde est au courant de ce qui se passe et chacun a l'impression d'être un élément très important de l'équipe.

Mentionnons en passant que, parmi nos membres, il y a des maîtresses de maison et des hommes d'affaires sur le marché du travail ou à la retraite. Des enseignants, des infirmières, des religieux et des bénéficiaires d'aide sociale ont également fait partie de l'équipe.

Les qualités que doit posséder un membre

Les connaissances

Le membre doit posséder avant tout les connaissances nécessaires. Toutes les autres qualités dont je vais vous parler ne servent à rien, si le membre ne possède pas toutes les connaissances nécessaires.

Le membre doit comprendre parfaitement sa tâche qui est de veiller à ce que justice soit faite, à ce que le client soit traité de façon équitable et à ce que l'argent des contribuables soit distribué de façon judicieuse.

Le membre doit avoir une bonne connaissance de la loi et du règlement sur le bien-être social de sa province.

Il doit posséder une connaissance approfondie des règlements et principes directeurs établis par la Loi et qui sont modifiés de temps en temps.

Le courage

La deuxième qualité dont je veux parler, c'est le courage.

Pour déterminer si l'on est courageux, on peut se poser deux questions:

(1) Comment est-ce que je réagis à des situations désagréables?

(2) Comment est-ce que je réagis devant des obstacles décourageants?

Il faut avoir le courage de faire face à des situations qui peuvent sembler absolument désespérées et puis tenter de remédier, au moins dans une certaine mesure, aux problèmes, en appliquant certains principes.

La bonne attitude

En troisième lieu, il est des plus importants d'avoir la bonne attitude. L'attitude envers le client et le problème peuvent faire toute la différence entre la bonne décision et la mauvaise. Il faut approcher chacun avec un esprit ouvert et également avec

le désir d'être juste, mais ferme. Il est rare de rencontrer deux cas où les circonstances soient identiques.

(1) Quelle attitude a-t-on envers le client? Se forme-t-on immédiatement une opinion ou écoute-t-on la requête présentée et pèse-t-on tous les éléments en main?

(2) Est-on disposé à prendre tout le temps voulu pour faire quelque chose? Est-ce qu'on prend le temps nécessaire pour obtenir toutes les informations requises? Comme on l'a déjà dit, tous les cas sont différents et certains requièrent beaucoup plus de temps que d'autres.

L'aptitude de la communication

Bien que tout travailleur doive communiquer, la façon dont chacun le fait est toujours très personnelle. Il n'existe pas deux personnes qui communiquent de la même manière, pas plus qu'il n'existe deux personnes tout à fait semblables sur d'autres plans. Ce facteur que sont les différences individuelles rend manifestement peu souhaitable, même si cela était possible, la réduction de la bonne façon de communiquer à tout type de formule ou de règle de conduite bien précise.

Il existe néanmoins certains principes fondamentaux de la communication qui s'appliquent à toutes les situations et à toutes les personnes. Ils sont évidents et dictés par le bon sens; pourtant, tout le monde ne les applique pas toujours dans ses rapports de tous les jours avec les autres. Qu'on ait ou non à l'esprit les principes fondamentaux de la communication efficace, on ne réussira à exprimer une idée ou une intention que dans la mesure où l'on observera ces principes.

Plus on analyse de façon systématique le problème ou l'idée à communiquer, plus ce problème ou cette idée devient clair. C'est la première étape vers la communication efficace. Parce que la communication est pratiquement un processus continuel, on exprime couramment ses pensées ou ses sentiments avant d'avoir clarifié ce qu'on essaie de dire ou d'accomplir. En d'autres termes, il ne faut pas commencer à parler avant d'avoir commencé à réfléchir.

Avant de communiquer son message, il faut se demander ce qu'on veut réellement accomplir: obtenir de l'information, amorcer une démarche ou changer l'attitude d'une personne. On ne doit pas essayer de faire passer trop de choses dans un seul message. De façon générale, moins le message comporte d'objectifs, plus il est clair et précis et plus il a de chance d'atteindre son but.

La compréhension

Il est important que le membre montre immédiatement au client qu'il s'intéresse à sa situation et qu'il le traite avec respect.

Très souvent, les clients comparaissent devant la Commission d'appel sans trop savoir comment celle-ci fonctionne. Il est donc très important que les membres de la Commission lui expliquent sa raison d'être et ses pouvoirs. Il est également important de mettre le client à l'aise, afin d'obtenir tous les renseignements nécessaires sur son cas.

Certains clients ont peu ou pas d'instruction et ils peuvent donc avoir de la difficulté à comprendre le système de bien-être social et la raison de son existence.

Les membres de la Commission doivent donc être capables de se mettre à la place du client. Cela est difficile, mais nécessaire.

Fondamentalement, la Commission d'appel du bien-être social a été créée pour donner aux personnes la chance d'en appeler d'une décision du Ministère devant un tribunal indépendant qui ne relève pas du Ministère et qui n'est influencé d'aucune façon par lui.

Parce qu'elle est un organisme indépendant, la Commission d'appel offre une option différente aux personnes qui désirent un nouvel examen de leur cas et, tout en respectant les dispositions de la loi, elle fait une évaluation impartiale et juste de la situation financière du requérant.

En terminant, j'aimerais remercier M. Habets de m'avoir donné l'occasion de vous exprimer ma pensée. J'aimerais également vous remercier de m'avoir accordé votre attention.

RÉSUMÉ DE LA DISCUSSION

Après l'exposé du participant du Nouveau-Brunswick, les représentants d'autres provinces ont parlé des méthodes utilisées chez eux pour faire l'initiation des nouveaux membres de la Commission d'appel. Au Manitoba, les nouveaux membres assistent à une séance d'orientation, lorsque la loi est révisée. De semblables séances d'orientation sont tenues à l'intention des nouveaux membres du Comité d'appel de l'Alberta. Dans cette province, il existe un manuel des procédures d'appel qui est mis à jour tous les ans et des photocopies de toute correspondance pertinente sont distribuées aux membres. Au Québec, il se tient une ou deux conférences par année, ainsi que de nombreuses rencontres entre collègues. Les membres de la Commission des affaires sociales du Québec sont encouragés à participer de façon active à des conférences et des réunions sur des questions sociales à caractère général et certains membres enseignent à l'université. En Colombie-Britannique, où les tribunaux d'appel sont formés spécialement pour les auditions, le directeur régional rencontre les membres de chaque tribunal et leur explique la loi et le règlement. En Colombie-Britannique, le règlement est très simple de sorte qu'il laisse beaucoup de place à l'interprétation. On est à élaborer un dossier d'information sur les méthodes et les précédents, mais ce travail n'est pas encore très avancé. En Ontario, les membres de la Commission d'appel sont nommés pour trois ans par le Premier ministre. Le secrétaire et le président de la Commission d'appel tiennent une séance d'orientation à l'intention des nouveaux membres et ceux-ci reçoivent un exemplaire de la loi pertinente. Au tout début, le nouveau membre assiste aux auditions à titre d'observateur; ensuite, il devient membre actif au sein de la Commission d'appel, mais il y joue un rôle secondaire, un rôle d'appui, non pas celui de président. Plus tard, il devient président. En Nouvelle-Écosse, les nouveaux membres sont informés par le Sous-ministre des attentes du Ministère. Différents fonctionnaires du Ministère et des directeurs municipaux tiennent également des séances d'information. Les appels sont entendus dans les locaux du Ministère et un représentant de ce dernier y assiste; avant l'audition, les intéressés discutent de la loi pertinente. Les membres se trouvent en formation perpétuelle, puisqu'ils siègent continuellement. L'Île-du-Prince-Édouard possède un système modelé sur celui du Nouveau-Brunswick, ainsi qu'un programme d'initiation semblable à celui de cette province. Les membres assistent

également à un colloque annuel qui ressemble beaucoup au Colloque sur les procédures d'appel. En Saskatchewan, le Ministre procède à la nomination des membres en se fondant sur les recommandations des bureaux régionaux. Les membres assistent à une séance d'orientation par année et reçoivent une formation continuelle sur le tas. Terre-Neuve fera ses observations à la prochaine séance.

DISCOURS PRINCIPAL

DISCOURS PRINCIPAL

présenté par M. R.G.L. Fairweather
Commission canadienne des droits de la personne

Je me suis amusé dernièrement à éviter les tomates qu'on me lançait. Une organisation abjecte qui s'est donnée le nom de Renaissance a dénoncé la Commission canadienne des droits de la personne, parce que nous rejetons ses croyances intransigeantes. Un autre groupement qui s'appelle le Front populaire contre la violence raciste et fasciste a montré sa sereine bienveillance en me traitant d'ordure fasciste et raciste à la solde d'un gouvernement capitaliste.

J'éprouve donc du plaisir aujourd'hui à me sentir en terrain ami. En effet, tous nous partageons une même vocation: nous faisons partie du groupe des personnes choisies pour veiller à ce que les tendances généreuses de notre société s'actualisent. Nous partageons donc aussi une même tâche: celle d'obtenir justice et un traitement décent pour tous devant la loi.

Il s'agit là d'un défi exigeant et même terrifiant. Heureusement, nous ne sommes pas seuls à le relever. Nous sommes les héritiers d'une grande tradition dans laquelle nous pouvons puiser du courage, une tradition qui est antérieure aux événements rapportés par les historiens, qui remonte aux racines de notre civilisation, aux temps épiques, à l'époque des prophètes, et qui est même sans doute encore plus ancienne. C'est la tradition de la justice qui veut que le pouvoir soit tempéré par le respect d'autrui.

"Laissez la justice déferler comme les vagues", disait le prophète Amos, d'une voix intemporelle.

Le présent Colloque semble une excellente occasion de remonter aux sources de la justice et de revenir aux idées qui y ont germé. L'une des idées qui intéressent tout particulièrement la Commission canadienne des droits de la personne est celle de l'égalité de tous les hommes et de toutes les femmes à titre d'héritiers de la planète. L'une des idées qui vous préoccupent tous les jours à titre de membres d'un Comité d'appel, est celle de l'utilisation de notre opulence pour aider les personnes que le sort n'a pas favorisé.

Lorsque j'ai choisi le sujet dont j'allais vous parler, j'ai songé tout naturellement à la Charte canadienne des droits et libertés qui sera bientôt ajoutée à notre constitution. La question a donné lieu à de nombreuses disputes. En ce qui me concerne, je suis transporté de joie à l'idée que nos droits fondamentaux sont enfin sauvegardés.

Comme beaucoup de gens, je suis préoccupé par la soi-disante clause dérogatoire qu'on a ajoutée à la Charte durant les derniers moments frénétiques de la négociation entre le Premier Ministre du Canada et les Premiers Ministres des provinces. À mon avis, les Canadiens ont perdu là une manche importante. La clause dérogatoire fait de l'enchâssement de nos droits et libertés un sujet de dérision, parce qu'elle permettra aux législatures et au Parlement de succomber à l'hystérie du moment.

Pour constater à quel point cette hystérie peut brimer nos droits les plus chers, on n'a qu'à songer au traitement honteux qu'on a fait subir aux Canadiens d'origine japonaise durant et même après la Seconde Guerre mondiale, les dépouillant de leur foyer et de leur commerce et les chassant de la côte Ouest.

Je me sens très mal à l'aise lorsque j'entends des policiers dire que, à cause de la Charte, nos rues vont devenir une jungle, parce que nous serons à l'abri des fouilles, des perquisitions ou des saisies abusives. Dois-je comprendre que l'Association des chefs de police craint le recours à la raison dans l'application de la loi? Bien sûr que non.

Pour le moment, mon policier favori est le commissaire de police Lee Stewart de Haldimand, Norfolk. Lorsqu'on lui a demandé ce qu'il pensait des critiques de ses collègues contre la Charte, il a répondu: "Le travail de l'agent de police consiste à appliquer les lois, et non pas à les édicter; ça, c'est l'affaire du gouvernement." Et il a ajouté l'argument massue suivant: "Je pense que trop de gens ont tendance à critiquer la Charte avant d'avoir essayé de l'appliquer."

Eh bien, malgré mes inquiétudes à l'égard de la clause dérogatoire, je suis d'accord avec le commissaire Stewart. Je pense que nous devrions donner une chance à la Charte.

Obtenir un consensus n'a pas été facile et peut-être qu'il n'est pas juste de prêter des mauvaises

intentions aux politiciens qui ont dû s'en charger. La Charte comporte beaucoup de bons éléments et une opinion publique vigilante peut nous protéger contre l'abus de la clause dérogatoire. Les pressions qui ont été exercées au cours des dernières semaines en faveur des droits des femmes et des autochtones nous portent à croire que les gens peuvent se faire entendre et obtenir gain de cause, lorsqu'ils s'y mettent.

Cependant, en me préparant à vous rencontrer, j'ai pensé encore plus aux cris poussés, ces temps-ci, par les fondamentalistes de la gauche et de la droite qu'à la Charte. Les organisations comme Renaissance et le Front populaire voudraient que nous voyions les choses en noir et blanc. Je crois qu'elles écraseraient, si elles le pouvaient, tous ceux qui ne partagent pas leurs vues simplistes sur la politique et notre société, comportements des plus injustes s'il en est.

Notre notion moderne de la justice n'a pris forme que lentement. Les premières théories politiques que nous connaissons, celles élaborées par la Grèce antique, font passer la collectivité en premier. Aristote a défini l'homme comme un animal politique qui ne peut accéder à l'humanité véritable que dans le cadre de la cité. "La justice consiste en ce qui tend à promouvoir l'intérêt commun", a-t-il déclaré.

Aristote n'avait rien d'un égalitariste. Qu'il nous suffise de nous rappeler qu'il trouvait parfaitement naturel l'esclavage qui existait, de son temps, à Athènes.

Les philosophes grecs ont également élaboré l'idée d'une loi naturelle qui nous est parvenue par le biais des Romains. Le droit le plus important des citoyens romains était celui de faire appel d'abord devant l'assemblée des citoyens, ensuite devant César. Mais au-delà de ce droit se trouvait une vision morale de la dignité humaine qui s'étendait même aux esclaves.

Du moins, elle le faisait en philosophie. Sénèque pouvait féliciter son ami Lucilius de traiter ses esclaves un peu comme des amis. Voici ce qu'il a déclaré: "'Ce sont des esclaves.' Disons plutôt des camarades esclaves, si l'on songe que le destin a la même emprise sur tout le monde".

La loi naturelle exerçait une influence considérable sur la société complexe et organisée de l'Europe médiévale où l'Église et l'État, le roi et le baron, le seigneur et le serf vivaient dans une intimité désordonnée. Les obligations des gens du moyen âge formaient un réseau enchevêtré de services en échange de la protection assurée tant au palier supérieur qu'au palier inférieur de l'ordre social.

La société médiévale n'était pas non plus une société égalitariste et les misères de cette dernière sont bien connues. Mais l'obligation qu'avait le seigneur de fournir à son serf un moulin pour son maïs était aussi astreignante que l'obligation qu'avait le serf de ne pas aller porter son maïs à un autre moulin, car le seigneur et le serf pouvaient comparaître ensemble devant leur juge.

Cette idée n'est peut-être pas éloignée du sens du distique bien connu qui a ponctué la révolte des paysans anglais: "Lorsqu'Adam creusait la terre et qu'Eve filait, qui était donc le gentilhomme?

La Grande Charte parle également d'équité envers les membres les moins puissants de la société, bien que les dispositions qu'elle contient en vue de protéger le patrimoine des barons contre les visées royales nous semblent à nous d'une minutie presque obscène.

Un homme libre qui aura commis un délit léger ne sera condamné qu'à une amende proportionnelle au sérieux de sa faute, a promis le roi Jean à Runymede, et un homme libre qui aura commis un délit grave sera condamné à une amende proportionnelle à la gravité de sa faute, mais il ne sera toutefois pas privé de son gagne-pain ... un serf sera traité de la même façon, mais il conservera ce dont il a besoin pour cultiver sa terre.

Donc, pendant des siècles, les individus ont fait valoir leur droit de se protéger contre l'autorité débridée de leurs dirigeants, au nom de la justice.

Cependant, les droits de la personne tels que nous les connaissons maintenant n'ont vraiment commencé à prendre forme qu'à la fin du moyen âge et durant la renaissance. À cause de divisions au sein de l'Église chrétienne, pour éviter la guerre et les bagarres, on a dû accorder aux gens la liberté religieuse. Avec la

croissance de l'industrie et du commerce, des travailleurs libres se sont installés dans des villes et les marchands ont réclamé le droit de voyager partout où ils pouvaient faire des affaires.

L'avènement de la monarchie absolue a également joué un rôle dans le renforcement des droits de la personne. Lorsque des bureaucrates installés dans les capitales royales ont reçu beaucoup de pouvoirs et que les coutumes locales ont perdu de leur force, les droits de la personne sont devenus encore plus nécessaires.

Toutes ces tendances ont été exprimées sous forme de philosophie au XVIe et au XVIIe siècles par des penseurs comme John Locke et Jean-Jacques Rousseau qui considéraient la liberté comme le fondement de la société et qui affirmaient que les gens ne pouvaient être gouvernés qu'avec leur consentement.

"Au lieu de détruire l'égalité naturelle, écrit Rousseau dans son contrat social, le pacte fondamental substitue, au contraire, une égalité morale et légitime à ce que la nature avait pu mettre d'inégalité physique entre les hommes, et que, pouvant être inégaux en force ou en génie, ils deviennent tous égaux par convention et de droit."

Ces idées ont été exprimées aussi bien par les politiciens que par les philosophes. La Déclaration d'indépendance, par exemple, a fait valoir certains droits inaliénables, dont le droit à la vie, à la liberté et à la recherche du bonheur.

Elles avaient également une dimension économique et je n'ai pas besoin de vous décrire le vilain type d'égalité qui a prévalu dans l'industrie, lorsque les obligations féodales ont été supprimées et que tout le monde est devenu égal dans la course à la richesse. C'est-à-dire égal au poteau de départ, mais tout sauf égal à la ligne d'arrivée. Le caractère sordide de la révolution industrielle est bien connu.

De nos jours, l'idée d'égalité est encore vigoureuse. Nous sommes égaux devant la loi et nous avons tous le même droit de vote. Nous recherchons aussi l'égalité des chances telle qu'exprimée dans le préambule de la Loi canadienne sur les droits de la personne:

"tous ont droit, dans la mesure
compatible avec leurs devoirs et
obligations au sein de la société,
à l'égalité des chances
d'épanouissement."

La Loi mentionne ensuite, bien sûr, neuf cas où la discrimination est interdite. En effet, nul ne peut faire de discrimination pour des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation de famille ou l'état de personne graciée ou, en matière d'emploi, sur les handicaps physiques.

Nous nous attendons à ce que le Parlement ajoute bientôt dans la Loi les autres cas mentionnés dans la Charte canadienne des droits et libertés. Il ajouterait les handicaps mentaux à la liste des motifs de discrimination interdits et préciserait qu'on ne pourrait plus faire de discrimination envers les handicapés physiques non plus seulement en matière d'emploi, mais aussi sur le plan des biens, services et installations offerts.

Je pense que nous avons ici un exemple de l'ancienne idée de justice greffée au programme de libéralisme classique modéré. En effet, ce que les lois comme la Loi canadienne sur les droits de la personne nous disent, c'est que nous n'avons pas à nous battre seuls pour obtenir la moindre chose. Nous avons naturellement droit à la considération des personnes qui ont du pouvoir sur nous - le pouvoir de nous employer ou de ne pas nous employer - par exemple. Comme dans les sociétés hiérarchiques envisagées par les philosophes grecs, nous avons droit à un certain degré de sécurité.

Nulle part cette philosophie n'est mieux exprimée que dans le système de sécurité sociale dont les Canadiens et beaucoup d'autres nations se sont dotés au cours des dix dernières années. Nous n'avons malheureusement pas été capables de supprimer la misère ou le malheur, mais nous avons essayé de les alléger.

Le système que nous avons créé pour ce faire est si élaboré que certaines personnes croient qu'il est devenu une partie du problème. De nos jours, les programmes de bien-être social sont immanquablement appliqués par d'énormes bureaucraties aidées souvent, sinon toujours, par des ordinateurs qui peuvent traiter des cas ordinaires en un rien de temps, mais qui sont

dépassés par tout élément nouveau.

Un juge anglais frustré aurait défini les sociétés commerciales comme des personnes artificielles sans coeur à faire saigner ni postérieur à botter. Je pense qu'on dira bientôt la même chose à propos des ordinateurs.

Certaines personnes pensent que la solution réside dans un certain type de démocratie à laquelle les intéressés participent. C'est ce genre de philosophie qui anime des organisations comme les groupements pour la défense des droits des assistés sociaux, des organisations pour les handicapés, les femmes, les autochtones et ainsi de suite. Mais je pense que je peux affirmer sans trop risquer de me tromper que l'administration de ces programmes par les intéressés n'est pas encore pour demain.

Entre temps, les systèmes d'appel comme ceux que vous appliquez sont un élément vital de la justice. Permettez-moi de citer un personnage du moyen âge, Saint Thomas D'Aquin: "Ce que la loi doit entraîner, disait-il, c'est le bien-être des personnes pour lesquelles elle a été promulguée."

Je pense que, de façon générale, dans notre société, le rôle de conciliateur est plus important maintenant que jamais.

Il existe beaucoup de gens qui appuient des programmes qu'ils croient extrêmement moraux, extrêmement démocratiques ou extrêmement autre chose, et un trop grand nombre d'entre eux passent trop de temps à huer les personnes qui ne sont pas d'accord avec eux, à dresser des listes de fonctionnaires qui ne satisfont pas à leurs normes.

La capacité d'écouter, une sensibilité qui permet de s'intéresser au sort des autres, la discipline nécessaire pour résister à l'exagération, voilà des qualités nécessaires à un fonctionnaire. Les commissions d'appel de bien-être social sont d'excellents endroits pour cultiver ces qualités.

LA PRISE DE DÉCISION PAR LA COMMISSION D'APPEL SUR LES PRESTATIONS SOCIALES

LA PRISE DE DÉCISION PAR LA COMMISSION D'APPEL SUR LES PRESTATIONS SOCIALES

par M. Borczak - Ontario

Je me propose, aujourd'hui, de vous exposer les grandes lignes de la procédure dont s'inspire la Commission d'appel sur les prestations sociales pour rendre ses décisions après avoir entendu les appels. Pour ce faire, je me référerai aux différentes lois qui portent sur ce sujet. On trouvera, en annexe au présent document, des extraits des lois suivantes: Loi sur les prestations familiales, Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires, Loi sur l'exercice des compétences légales, Loi sur la procédure en matière de révision judiciaire, Loi sur l'ombudsman, Loi sur l'assistance sociale générale et Loi sur les services de réadaptation professionnelle.

Je crois qu'il serait utile que je traite brièvement d'une enquête très importante menée il y a dix-sept ans.

Le 1er mai 1964, une Commission royale d'enquête sur les droits de la personne a été constituée et chargée "d'analyser et d'étudier les lois de l'Ontario" et "de recommander les modifications dans les lois, les procédures et les mécanismes que les membres de la Commission jugent nécessaires et souhaitables pour empêcher l'Etat ou tout autre organisme de léser les droits, les libertés et les privilèges fondamentaux de la personne."

L'une des principales recommandations de la Commission se rapporte à l'établissement d'une loi sur l'exercice des compétences légales qui permettrait d'édicter des règles de procédures de base applicables à toutes les instances, qu'elles soient judiciaires ou administratives, avec certaines réserves définies. La Loi sur l'exercice des compétences légales a été adoptée en 1971 pour "déterminer les procédures qui régissent l'exercice des compétences légales accordées, par le pouvoir législatif, aux tribunaux qui sont appelés à se prononcer sur les droits, les devoirs ou les privilèges de personnes, lors ou à la suite d'une audience". En même temps, on a adopté une loi intitulée: Loi sur la procédure en matière de révision judiciaire qui "prescrit une procédure unique en matière de révision judiciaire applicable à l'exercice ou au non exercice d'une compétence légale".

Attendu que la loi sur l'exercice des compétences légales prescrit les règles de procédures de base applicables à tous les tribunaux, la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires contient également des dispositions qui régissent la ligne de conduite de la Commission d'appel sur les prestations sociales. La Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires exige que toutes les audiences de la Commission aient lieu à huis clos, incitant ainsi la Commission à adopter une politique de confidentialité absolue. Les audiences se déroulent sans formalité afin d'éviter une atmosphère de "tribunal". La preuve testimoniale devant la Commission n'est pas faite sous serment et elle est enregistrée par le membre qui dirige l'audience, même si, dans certains cas, la Commission retient les services d'un sténographe assermenté.

Pour faciliter la discussion, voici ce qui se produit lorsqu'il s'agit d'un cas de prestations familiales. Le Directeur des prestations familiales qui refuse une demande ou qui suspend ou annule une allocation est tenu d'informer le requérant ou le bénéficiaire de son intention et de lui fournir les raisons de la mesure qu'il entend prendre avant de l'exécuter. Le requérant ou le bénéficiaire dispose de 10 jours pour exposer au Directeur, par écrit, son opposition à la mesure prévue.

Après la période de 10 jours, le Directeur peut exécuter sa décision, mais il doit en informer le requérant ou le bénéficiaire et lui en expliquer les raisons. De même, le Directeur doit donner avis de toute modification du montant d'une allocation. L'avis doit également informer le requérant ou le bénéficiaire qu'il est autorisé à demander une audition devant la Commission d'appel, à la condition d'en faire la demande au président de la Commission, selon la formule prescrite, dans les 30 jours suivant la réception de l'avis du Directeur.

Dès la réception d'un avis de demande d'audition devant la Commission, un accusé de réception est rapidement posté à l'appelant, de même qu'une brochure intitulée: "Comment interjeter appel". La brochure informe l'appelant qu'il est autorisé à assigner des témoins, qu'il peut bénéficier d'une aide juridique, qu'il peut en appeler d'une décision de la Commission devant la Cour Suprême de l'Ontario (Cour de division) et le renseigne sur d'autres questions pertinentes.

La Commission fait également parvenir une copie de l'avis de demande d'audition au Directeur des prestations familiales, ainsi qu'une demande de soumission. La demande de soumission rappelle au Directeur que s'il présente une soumission écrite à la Commission, il doit, au même moment, faire parvenir à l'appelant une copie intégrale de la soumission. Le Directeur présente habituellement sa soumission par écrit à la Commission et en poste une copie à l'appelant. Dans les 21 jours suivant la réception de l'avis de demande d'audition, la Commission fait parvenir, à toutes les parties en cause, un avis indiquant l'heure, l'endroit et la raison de l'audition.

Les auditions ont lieu dans la localité de l'appelant et il arrive fréquemment qu'elles aient lieu à son domicile. Habituellement, le président de la Commission désigne deux membres de la Commission pour diriger une audition et charge l'un d'eux de la présider. Le président de l'audition doit enregistrer les preuves testimoniales dans un document intitulé: "Observations du membre à l'audition", comme je l'ai mentionné plus tôt.

Le lundi de chaque semaine, tous les membres de la Commission se réunissent à Toronto, au bureau central de la Commission et rencontrent le président afin de discuter de tous les cas entendus durant la semaine précédente. Ces discussions ont pour principal objectif d'aider les membres à rendre une décision juste et équitable fondée sur tous les faits et témoignages présentés, conformément à la loi pertinente et au désir de préserver l'uniformité des décisions de la Commission. Les décisions de la Commission sont rendues sur la foi de la preuve, qu'elle soit documentaire ou de vive voix.

Les décisions de la Commission sont rédigées à partir des documents du dossier d'appel, y compris les observations des membres présents à l'audition, par deux membres du personnel de la Commission qui assistent aux réunions du lundi. Dans le cas d'un appel à la Cour Suprême de l'Ontario, les "observations" constituent une partie du dossier des délibérations que la Commission dépose à la Cour et remet aux parties intéressées. Les cas complexes et difficiles et les cas où des questions d'ordre juridique sont soulevées durant les auditions sont soumis au conseiller juridique de la Commission après la réunion du lundi. Il est fréquemment rappelé aux membres de la Commission que nonobstant les discussions du lundi et l'avis du conseiller juridique, les membres qui entendent un appel ne sont pas liés par

les discussions et le conseil juridique, mais qu'il appartient à eux seuls de décider et de voir à ce que leur décision soit conforme à la loi en vigueur. Lorsque les membres qui entendent l'appel sont satisfaits de la décision écrite, ils signent un avis de décision qu'ils postent aux parties en cause.

Au sujet des réunions du lundi, permettez-moi d'ajouter qu'elles ont aussi une valeur formative puisqu'elles fournissent constamment aux participants l'occasion d'analyser les dispositions législatives concernant des questions d'admissibilité, la procédure et la conduite d'une audition.

En plus des réunions du lundi, le président rencontre les membres de la Commission et le personnel qui rédige les avis de décision, ainsi que le conseiller juridique de la Commission, environ 3 fois par année, au cours d'une séance d'une journée pour discuter des décisions récentes du tribunal, des recommandations de l'ombudsman et des changements dans la loi qui peuvent modifier les procédures et les décisions de la Commission.

ANNEXE

Articles choisis des lois et des règlements pertinents

Lois sur le ministère des Services sociaux et communautaires

11. (6) Le président de la Commission de révision peut autoriser un ou plusieurs membres de la Commission à diriger une audience et ce membre ou ces membres détient ou détiennent les pouvoirs de la Commission aux fins d'une telle audience et toute décision rendue par ce membre ou ces membres est une décision de la Commission.

12. (1) Par dérogation à la Loi sur l'exercice des compétences légales, toutes les audiences de la Commission de révision se déroulent à huis clos;

(2) Sous réserve du paragraphe (3), les membres de la Commission de révision qui entendent une audience,

(a) ne doivent pas avoir participé à une enquête ou à des délibérations au sujet de l'audience avant la tenue de celle-ci; et

(b) ne doivent pas communiquer directement ou indirectement, relativement au sujet de l'audience, avec une personne ou avec une partie ou son représentant, à moins qu'un avis de participation n'ait été envoyé à toutes les parties en cause.

(3) La Commission de révision peut demander des conseils juridiques à un conseiller non lié aux parties, et les membres de la Commission peuvent, en tout temps, demander l'avis des autres membres de la Commission.

(4) La preuve testimoniale déposée devant la Commission de révision au cours d'une audience, doit être enregistrée,

(a) sous forme d'observations notées par ou sous la surveillance du membre ou des membres de la Commission présents à l'audience; ou

(b) sous une autre forme, selon les indications du membre ou des membres, auquel cas une copie ou une transcription est, sur demande, fournie dans les mêmes conditions qu'à la Cour Suprême.

(5) La constatation des faits par la Commission de révision par suite d'une audience aux termes du présent article, est fondée exclusivement sur la preuve admissible et sur les faits qu'elle peut connaître d'office aux termes des articles 15 et 16 de la Loi sur l'exercice des compétences légales.

(6) Aucun membre de la Commission de révision ne peut rendre une décision de la Commission suite à une audience aux termes du présent article à moins d'avoir été présent durant toute l'audience et d'avoir entendu la preuve et le plaidoyer de toutes les parties et, sauf avec le consentement des parties, aucune des décisions de la Commission n'est rendue à moins que tous les membres présents ne prennent part à la décision.

Règlement

1. (1) La Commission de révision est composée de 20 membres au plus.

(2) Une demande d'audition devant la Commission de révision est faite selon le formulaire N° 1.

(3) Sous réserve du paragraphe (4), une demande

de révision et de modification d'une décision rendue par la Commission de révision est faite selon le formulaire N° 2 dans les trente jours suivant la réception de l'avis de décision par la personne qui fait la demande de révision.

(4) Le paragraphe 6 de l'article 10c de la Loi sur les prestations familiales s'applique avec les modifications nécessaires à une demande de révision et de modification d'une décision de la Commission de révision.

(5) Dans les vingt et un jours suivant la réception d'un avis selon le formulaire N° 1 ou le formulaire N° 2, le président de la Commission envoie à toutes les autres parties aux procédures devant la Commission de révision,

(a) sauf à la partie qui fait la demande, une copie de l'avis selon le formulaire N° 1 ou le formulaire N° 2, selon le cas, et

(b) une copie de l'avis précisant l'heure, l'endroit et le but de l'audition.

2. (2) L'avis de décision de la Commission de révision comprend,

(a) les principales constatations de faits d'après la preuve présentée officiellement; et

(b) les conclusions fondées sur les constatations de faits.

Loi sur les prestations familiales

10c (1) Le Directeur ne doit pas refuser une demande de prestation, la suspendre ou l'annuler avant que plus de dix jours ne se soient écoulés après qu'il ait donné avis à l'allocataire ou au requérant de son intention de ce faire, accompagné des motifs la justifiant.

(2) Un avis donné aux termes du paragraphe (1) doit informer le requérant ou l'allocataire qu'il peut, dans les dix jours de la date à laquelle il a reçu l'avis, déposer auprès du Directeur des observations écrites à l'encontre des mesures que ce dernier se propose de prendre.

(3) Le Directeur peut donner suite aux mesures qu'il se propose de prendre et doit donner avis de sa décision, accompagné des raisons qui la motivent, au requérant ou à l'allocataire lorsque ces derniers

(a) ne déposent pas auprès de lui leurs observations dans les dix jours qui suivent la réception de l'avis qui leur est envoyé aux termes du paragraphe (1); ou

(b) ont déposé leurs observations à ce sujet et qu'il a dûment étudiées.

(4) Lorsque le Directeur modifie le montant d'une allocation ou prestation quelconque, il doit en donner avis à l'allocataire en lui indiquant les motifs le justifiant d'agir ainsi.

(5) Un avis donné aux termes du paragraphe (3) ou (4) doit informer le requérant ou l'allocataire qu'il a le droit d'être entendu devant la Commission de révision s'il remet personnellement ou adresse par courrier au président de cette Commission une demande en ce sens dans la forme prescrite et dans les trente jours qui suivent sa réception de l'avis. Celui qui a remis ou adressé par courrier pareil avis a droit d'être entendu par la Commission.

(6) La Commission peut, avant ou après l'expiration que la période qui est prévue, prolonger le délai accordé au requérant ou à l'allocataire pour donner l'avis prévu aux termes du paragraphe (5), lorsqu'elle s'est assurée qu'il existe à première vue des motifs suffisants pour demander une correction suite à une audience ou à un appel et qu'il existe aussi des motifs raisonnables justifiant cette demande de prolongation.

12. (1) Lorsqu'un requérant ou un allocataire demande une audience conformément à l'article 10c, la Commission de révision doit en fixer la date et l'heure et y donner suite et réviser alors la décision prise par le Directeur. Les dispositions prévues à l'article 7c de la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires s'appliquent mutatis mutandis à une audience tenue par la Commission de révision et à la révision qui y est faite aux termes de la loi susmentionnée. 1971, chap. 50, art. 38(7), en partie: 1974, chap. 98, art. 3(1).

(6) Le Directeur peut présenter par écrit ses observations lors d'une audience devant la Commission de révision. Le requérant ou l'allocataire qui y est partie doit cependant se voir accorder l'occasion de les étudier avant la tenue de l'audience et d'examiner toute preuve écrite ou document quelconque que le Directeur entend présenter ou tout rapport que celui-ci a l'intention de fournir en preuve à l'audience. 1971, chap. 50, art. 38(7), en partie.

(10) Lorsque, après une audience, la Commission de révision a étudié la décision prise par le Directeur, la Commission peut,

(a) confirmer la décision rendue;

(b) rescinder la décision du Directeur et lui ordonner de prendre toute autre décision qui lui est permis de prendre sous l'autorité de cette loi et des règlements et de la façon que la Commission juge appropriée et, à cette fin, cette dernière peut substituer son opinion à celle du Directeur; ou

(c) soumettre de nouveau la question au Directeur pour qu'il la révise conformément aux directives que la Commission juge appropriées en s'appuyant sur cette loi et les règlements,

et le Directeur doit donner suite à toute directive que donne la Commission aux termes de cet article.

(11) À la demande de l'une quelconque des parties, la Commission de révision peut réviser et modifier toute décision qu'elle a rendue après avoir entendu les parties à la procédure qui a donné lieu à la première décision. Les dispositions de cet article s'appliquent alors mutatis mutandis à cette nouvelle procédure en révision. 1971, chap. 50, art. 38(7), en partie.

13. (1) Toute partie à la procédure qui se déroule devant la Commission de révision aux termes de l'article 12 peut interjeter appel de la décision rendue par celle-ci devant la Cour Suprême pour ce qui est d'une question qui n'en est pas uniquement une de fait, conformément aux règles de pratique du tribunal.

(2) Lorsque l'une quelconque des parties fait appel d'une décision rendue par la Commission de révision,

cette dernière doit, sans délai, déposer auprès du greffier de la Cour Suprême le procès-verbal de ce qui s'est fait devant elle et qui a donné lieu à sa décision, y compris la transcription de la preuve présentée à la Commission, s'il y en a eu une, dans le cas où elle ne fait pas partie du procès-verbal et le tout doit constituer le dossier d'appel.

(4) Lors d'un appel interjeté aux termes de cet article, le tribunal peut confirmer ou annuler la décision de la Commission de révision et renvoyer l'affaire devant cette dernière ou le Directeur pour qu'ils en décident conformément aux directives que le tribunal juge appropriées aux termes de cette loi et des règlements. La Commission ou le Directeur doit alors donner suite à toute directive que peut donner le tribunal à cet égard aux termes de cet article. 1971, chap. 50, art. 38(7), en partie.

Loi sur l'exercice des compétences légales

15. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), la Commission reçoit en preuve:

(a) la preuve testimoniale;

(b) les écrits et les objets,

qui sont pertinents à l'objet de l'instance, même sous serment ou déclaration solennelle et même s'ils sont irrecevables en justice, et peut fonder sa décision sur eux. Elle peut exclure ce qui est inutilement répétitif.

(2) Rien n'est recevable en preuve,

(a) qui serait irrecevable en justice en raison d'une immunité reconnue par les lois de la preuve;

(b) qui est irrecevable en vertu de la loi qui donne lieu à l'instance ou de toute autre loi.

20. La Commission établit un dossier de toute instance où une audience a été tenue. Ce dossier comprend:

(a) la demande, la plainte, le renvoi ou l'autre écrit qui a introduit l'instance;

(b) les avis d'audiences;

(c) les ordonnances interlocutoires;

(d) la preuve écrite déposée auprès de la Commission sous réserve des restrictions expressément imposées par d'autres lois quant à la mesure dans laquelle ces écrits peuvent servir de preuve ou quant aux fins auxquelles ils peuvent servir;

(e) la transcription, s'il en est, de la preuve testimoniale;

(f) la décision et les motifs exprimés, s'il en est. L.R.O. 1980, chap. 484, art. 20.

23. (1) La Commission peut donner des directives pour empêcher les recours abusifs.

(2) La Commission peut imposer de justes limites au contre-interrogatoire d'un témoin s'il est évident que toute la lumière a été faite sur les faits sur lesquels porte son témoignage.

(3) La Commission peut exclure de l'audience quiconque, à l'exception d'un avocat inscrit en Ontario, y assiste à titre d'agent d'une partie ou de conseiller d'un témoin, si elle juge que celui-ci n'a pas la compétence voulue pour ce faire ou ne comprend et n'exécute pas de façon responsable les devoirs inhérents à ces qualités. L.R.O. 1980, chap. 484, art. 23.

Loi sur la procédure en matière de révision judiciaire

2. (1) Suite à une demande sous forme d'avis qui peut être intitulé: "Avis de demande de révision judiciaire", le tribunal peut, nonobstant tout droit d'appel, accorder, par ordonnance, la réparation auquelle le requérant a droit dans l'une ou l'autre des situations suivantes, ou les deux:

(1) Procédures par voie de demande d'injonction, d'interdiction ou d'ordonnance.

(2) Procédures par voie d'action concernant une déclaration ou une injonction, ou les deux, relativement à l'exercice, au refus d'exercice ou à l'exercice proposé ou supposé d'une compétence légale.

2. (2) Le pouvoir du tribunal d'annuler une décision à cause d'une erreur judiciaire manifeste concernant une demande d'ordonnance est étendu et peut s'appliquer à une demande de révision judiciaire se rapportant à toute décision, dans la mesure où la loi qui accorde un tel pouvoir de décision le permet.

(3) Lorsqu'un statut ou une loi exige qu'une décision portant sur un point de fait litigieux rendue par un tribunal dans l'exercice d'une compétence légale soit fondée exclusivement sur une preuve admissible devant lui et sur des faits qu'il peut connaître d'office et que ce tribunal ne peut fonder sa décision sur cette preuve et sur ces faits parce qu'ils n'existent pas, il peut annuler la décision suite à une demande de révision judiciaire.

(4) Lorsque le requérant d'une demande de révision judiciaire a droit à un jugement qui déclare qu'une décision rendue dans l'exercice d'une compétence légale est injustifiée ou nulle, le tribunal peut, en remplacement de cette déclaration, annuler la décision.

3. Suite à une demande de révision judiciaire relativement à une décision prise dans l'exercice d'une compétence légale, dont le seul motif de réparation est un vice de forme ou une irrégularité technique, le tribunal peut s'il juge qu'il n'y a eu aucun préjudice important ou aucune erreur judiciaire, refuser d'accorder réparation et, lorsque la décision a déjà été rendue, il peut émettre une ordonnance rendant la décision valide, nonobstant un tel défaut, à partir du moment et dans les conditions qu'il juge appropriés.
1971, chap. 48, art. 3.

6. (1) Sous réserve du paragraphe (2), une demande de révision judiciaire doit être adressée à la Cour de division.

9. (2) Aux fins d'une demande de révision judiciaire relativement à l'exercice, au refus d'exercice, ou à l'exercice proposé ou supposé d'une compétence légale, la personne autorisée à exercer la compétence peut être partie à la demande.

Loi sur l'Ombudsman

1. La définition qui suit s'applique à la présente loi:

(a) "organisme gouvernemental" Ministère, Commission, régie ou autre service administratif du gouvernement de l'Ontario, y compris ces institutions;

15. (1) L'Ombudsman enquête sur les décisions, recommandation, actions ou omissions d'un organisme du gouvernement qui affectent un particulier ou un groupe de particuliers à ce titre.

(3) L'Ombudsman peut exercer les pouvoirs que la présente loi lui confère malgré une disposition dans une loi prévoyant qu'une décision, recommandation, action ou omission est définitive et sans appel, ou que ni les travaux ni la décision de l'organisme ou de celui qui est à son origine ne peuvent être contestés, révisés, annulés ni mis en question.

(4) L'Ombudsman ne peut enquêter sur une décision, recommandation, action ni omission

(a) à l'égard de laquelle une loi confère le droit d'appel ou d'opposition, ou le droit de se faire entendre ou de demander une révision au fond, à une cour ou à un tribunal constitué par une loi, tant que le recours n'a pas été exercé en l'espèce, ou que le délai pour l'exercer n'est pas écoulé;

20. (1) L'Ombudsman peut exiger d'un agent, d'un employé ou d'un membre d'un organisme gouvernemental qu'il juge en mesure de fournir des renseignements qui ont trait à l'objet de l'enquête qu'il les lui fournisse et produise les documents et objets pertinents qu'il peut avoir en sa possession ou sous son contrôle.

(2) L'Ombudsman peut convoquer, assermenter et interroger

(a) le requérant;

(b) l'agent, l'employé ou le membre d'un organisme gouvernemental visés au paragraphe (1);

(c) quiconque il juge en mesure de fournir les renseignements visés au paragraphe (1).

22. (1) Le présent article s'applique chaque fois que l'Ombudsman, au terme d'une enquête en vertu de la présente Loi, est d'avis que la décision, la recommandation, l'action ou l'omission qui en fait l'objet,

(a) paraît avoir été contraire à la loi;

(b) était déraisonnable, injuste, opprimante ou discriminatoire, ou conforme à une règle de droit, à une disposition d'une loi ou à une pratique administrative déraisonnable, injuste, opprimante ou discriminatoire;

(c) se fondait, même en partie, sur une erreur de droit ou de fait;

(d) était mal avisée.

22. (2) Le présent article s'applique également chaque fois que l'Ombudsman est d'avis que la décision, recommandation, action ou omission procède de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans un but condamnable, qui se fonde sur des motifs non pertinents ou prend en considération des facteurs non pertinents. Il en est de même s'il est d'avis que la décision aurait dû être motivée.

(3) L'Ombudsman qui, dans un cas visé au présent article, est d'avis que:

(a) l'autorité compétente doit être saisie de la question pour un examen supplémentaire;

(b) l'omission doit être rectifiée;

(c) la décision ou la recommandation doit être annulée ou modifiée;

(d) la pratique sur laquelle se fonde la décision, la recommandation, l'action ou l'omission doit être modifiée;

(e) la loi sur laquelle se fonde la décision, la recommandation, l'action ou l'omission doit être réexaminée;

(f) la décision ou la recommandation aurait dû être motivée;

(g) d'autres mesures doivent être prises,

fait rapport de son opinion motivée à l'organisme gouvernemental intéressé et peut faire des recommandations et demander à l'organisme gouvernemental de l'aviser, dans le délai qu'il fixe, des mesures, s'il en est, que

celui-ci se propose de prendre pour donner suite à ses recommandations. L'Ombudsman envoie également une copie du rapport et des recommandations au ministre intéressé.

Loi sur l'assistance sociale générale

9a (1) Dans cet article, "Commission de révision" désigne la Commission de révision de l'assistance sociale maintenue dans ses fonctions aux termes de la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires. 1974, chap. 96, art. 1(1), en partie.

(1a) Tout requérant ou bénéficiaire que concerne une décision d'un administrateur du bien-être social rendue aux termes de cette loi ou de ses règlements à propos du versement d'une catégorie d'assistance générale décrite comme telle dans les règlements peut, dans les trente jours de la date à laquelle il en a été avisé, poster un avis adressé au président de la Commission de révision pour demander à cette dernière qu'elle lui accorde une audience et révise la décision rendue. Un requérant ou un bénéficiaire qui poste ou remet une telle demande a droit d'être entendu par la Commission. 1971, chap. 50, art. 44(3), en partie; 1974, chap. 96, art. 1(1), en partie et (2).

(2) Aux termes du paragraphe (1), la Commission de révision peut, avant ou après son expiration, prolonger le délai prescrit en faveur d'un requérant ou d'un bénéficiaire, si elle s'assure préalablement qu'il existe, à première vue, des motifs de demander justice à la suite d'une audience ou d'interjeter appel et qu'il y a des motifs raisonnables de demander la prolongation. 1971, chap. 50, art. 44(3), en partie.

(3) Les articles 12, 13, 13a et 13c de la Loi sur les prestations familiales et l'article 7c de la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires s'appliquent mutatis mutandis à une audience et à une révision de la Commission de révision suite à un avis du requérant ou du bénéficiaire déposé conformément au paragraphe (1) et à tous les appels subséquents. 1971, chap. 50, art. 44(3), en partie; 1974, chap. 96, art. 1(3).

Loi sur les services de réadaptation professionnelle

8. (1) Les articles 10c, 12, 13, 13a et 13c de la Loi sur les prestations familiales et l'article 7c de la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstances, au refus que le directeur oppose à une demande d'admissibilité aux services de réadaptation professionnelle, à la réduction, la suspension ou l'annulation de ces services, aux demandes d'audiences devant la Commission de révision de l'aide sociale, aux audiences, aux délibérations et aux pouvoirs de cette commission aux termes de la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires, et aux appels interjetés de ses décisions devant la Cour Suprême, comme si les services de réadaptation professionnelle étaient des prestations aux termes de la Loi sur les prestations familiales, 1974, chap. 97, art. 1.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

Les discussions qui ont suivi l'exposé de M. Borczak ont porté sur les caractérisques de la procédure d'appel en vigueur en Ontario. M. Borczak a expliqué que lorsque les deux membres d'un tribunal ne pouvaient se mettre d'accord, un nouveau tribunal composé de trois membres était constitué afin qu'une décision majoritaire puisse être prise. Tout membre qui s'oppose à une telle décision a le droit de rédiger un rapport minoritaire.

On a discuté de l'utilisation de la formule nécessaire pour interjeter un appel. M. Borczak mentionne que l'on peut facilement se procurer ces formules dans les bureaux municipaux et provinciaux et par l'intermédiaire des services d'aide juridique et des groupes d'entraide sociale. Dans le cas d'un appelant qui doit écrire pour obtenir une formule, le temps écoulé est ajouté à la période de droit d'appel prévu de 30 jours.

On a abordé la question du recours aux conseils juridiques. Afin de préserver l'impartialité des décisions, tous les conseils juridiques sont obtenus auprès d'avocats du secteur privé, retenus par la Commission. Les dépositions ne sont pas faites sous serment. Les décisions sont publiées sans les caractéristiques identifiables et sont mises à la disposition de quiconque s'y intéresse.

Le Président n'entend pas les causes, mais il procède à une révision hebdomadaire de toutes les décisions. Un tribunal qui est incertain au sujet d'un appel peut profiter de cette réunion hebdomadaire pour en discuter. Afin de pouvoir s'occuper du volume considérable de décisions, ces réunions ont lieu en deux groupes, dont un est présidé par le Vice-président.

L'ORGANISME D'APPEL ET LA PROTECTION DES DROITS SOCIAUX

L'ORGANISME D'APPEL ET LA PROTECTION DES DROITS SOCIAUX

par Me Daniel Harvey - Québec

L'Organisme d'appel et la protection des droits sociaux

Depuis maintenant au-delà de 10 ans, il existe dans les divers régimes provinciaux d'assistance publique au Canada un droit d'appel des décisions rendues par les fonctionnaires chargés d'administrer ces régimes. L'étendue et les modalités d'exercice ou de mise en oeuvre de ce droit peuvent varier selon les différentes provinces mais on peut toutefois affirmer qu'il veut partout garantir aux citoyens insatisfaits de décisions les concernant dans ce vaste domaine, un recours devant une instance autre que l'autorité administrative initiale, permettant ainsi de modifier certaines décisions rendues erronément.

Le droit d'appel et partant l'action de l'organisme devant qui il s'exerce contribuent de ce fait à assurer la promotion et le respect des droits sociaux que veulent consacrer les législations adoptées. Ils le font à un double titre, soit en s'assurant que la législation sera partout et pleinement appliquée, ce que je qualifierai ici de rôle de surveillance, et en précisant parfois son contenu, ce que j'appellerai rôle normatif.

Je veux, au cours des prochaines minutes, vous parler du fonctionnement de l'organisme d'appel dont je fais partie à ce double titre, m'inspirant de ce que nous avons vécu à la Commission des affaires sociales du Québec, en division de l'aide et des allocations sociales, depuis maintenant six ans.

Rôle de surveillance

Les droits sociaux des Québécois en matière d'aide sociale sont prévus et consacrés dans deux grands textes. Il y a premièrement la Loi sur l'aide sociale (L.R.Q. c. A-16) qui contient 40 articles et qui date de 1969.

Modifiée à quelques reprises depuis son adoption, cette loi prévoit que l'aide sociale est accordée à toute personne ou famille privée de moyens de subsistance. Elle stipule que l'aide lui est versée sur la base du

déficit entre ses besoins et ses revenus, pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu'elle possède. Elle définit les notions de famille ou de personne seule, prévoit certaines exclusions et autorise le gouvernement (cabinet) à adopter des règlements sur divers sujets.

Utilisant ce pouvoir, le gouvernement a adopté un Règlement de l'aide sociale (1), lequel contient 100 articles et comprend la majeure partie des normes qui permettent d'assurer l'intervention de l'Etat dans le cadre de cette mesure de sécurité du revenu. Ce règlement prévoit en particulier la mesure dans laquelle les besoins ordinaires d'une famille ou d'une personne seule sont comblés par l'aide sociale, les besoins spéciaux qui peuvent l'être et les revenus qui sont comptabilisés ou exemptés.

Parlant de la Loi sur l'aide sociale et de son règlement d'application, un juriste québécois a déjà mentionné qu'il s'agit d'un véritable code civil pour les bénéficiaires d'aide sociale et il n'est pas, à mon avis, exagéré de prétendre qu'il s'agit, pour les centaines de milliers de Québécois qui sont visés par cette mesure, de législation ayant des effets non seulement sur leurs droits sociaux mais sur l'ensemble de leurs droits en général.

D'un point de vue décisionnel, le régime s'administre à trois paliers. Théoriquement, c'est le ministre du Travail, de la Main d'oeuvre et de la Sécurité du revenu qui rend les décisions en première et seconde instance. Ce sont en réalité les fonctionnaires du ministère qui exercent ce pouvoir.

En première instance, la décision est prise par le Bureau local d'aide sociale. Il y a actuellement 126 bureaux locaux d'aide sociale disséminés partout sur le territoire du Québec et les décisions acceptant ou refusant l'aide sociale, la diminuant ou l'augmentant ou l'annulant sont prises initialement par les fonctionnaires de ces bureaux. Il importe de réaliser que ces fonctionnaires rendent, à ce titre, des milliers de décisions annuellement, décisions qui ont des effets certains sur les droits des personnes qu'elles concernent.

---

(1) A.C. 5581-75 du 17 décembre 1975 et modifications.

Une personne insatisfaite de la décision du Bureau local peut en demander la révision auprès d'un Bureau régional. Il existe 15 bureaux régionaux d'aide sociale au Québec qui ont juridiction sur un territoire qui correspond aux grandes régions administratives. À ce niveau, ce sont également des fonctionnaires de ces bureaux qui prennent les décisions au nom de l'instance régionale.

Toujours insatisfaite de la décision rendue par le Bureau régional, une personne peut loger un appel devant la Commission des affaires sociales. La Commission est un organisme indépendant de la structure du ministère, dont l'existence et le mode de fonctionnement sont prévus par une loi spéciale qui est en vigueur depuis le ler août 1975 (Loi sur la Commission des affaires sociales, L.R.Q. c. C-34). Vous savez sans doute que la Commission exerce en appel une juridiction multiple concernant diverses lois sociales. Elle entend les appels en matière d'aide sociale dans sa division de l'aide et des allocations sociales.

L'audition devant la Commission d'un appel d'une personne insatisfaite d'une décision d'un Bureau régional présente une procédure ou un aspect qui est souvent différent de ce qui se passe au niveau des deux premières instances.

Soulignons au départ qu'elle se tient devant un membre de la Commission qui est avocat ou juge et un assesseur qui a une expérience du milieu, soit d'un point de vue pratique ou professionnel. La personne insatisfaite y vient en personne faire valoir ses représentations. L'administration de l'aide sociale y est aussi représentée et peut donc y faire valoir son point de vue et répondre à certaines questions qui peuvent être posées. On y discute du seul cas en litige et la décision qui suit l'audition permet de trancher la et les questions soulevées par l'appel.

Au cours de la dernière année (ler avril 1980 au 31 mars 1981), la Commission a ainsi reçu 1280 appels de citoyens québécois insatisfaits de décisions rendues par l'administration de l'aide sociale. Ces appels lui sont venus de partout au Québec et la Commission a pu ainsi contribuer à ce que les droits consacrés par la législation en vigueur soient respectés partout sur le territoire.

Vous me direz peut-être que la Commission n'a été tout de même saisie que d'une faible partie des décisions rendues et que son apport au plan du respect des droits sociaux est négligeable. Il faut cependant réaliser que les décisions rendues par la Commission concernant l'application de telle ou telle disposition de la Loi ou du Règlement de l'aide sociale en rapport avec telle ou telle situation de fait ont une influence sur les décisions qui vont suivre au niveau local ou régional.

On peut en effet affirmer que ces instances en tiennent compte, soit de leur propre initiative, soit sous la menace que leurs décisions fassent l'objet d'un appel, soit en raison des pressions exercées par des citoyens et surtout par leurs représentants qui connaissent ces décisions et en invoquent le contenu et la portée devant eux.

Il s'est créé, après six ans de fonctionnement, certains mécanismes de rodage à ce niveau qui font que la Commission exerce véritablement un rôle de surveillance de l'application de la Loi et du Règlement et contribue, par ses décisions, à assurer que la Loi sera appliquée partout selon une certaine uniformité. Certains de ces mécanismes sont formels, d'autres le sont moins mais sont tout aussi importants face au but recherché.

Au plan des mécanismes formels, il importe de rappeler que la Commission rend une décision finale selon sa loi constitutive. Cet attribut de sa décision vaut tant pour le droit qu'en ce qui concerne les faits. Or s'il est vrai de dire que les faits à la base des litiges présentent des particularités, il faut aussi réaliser qu'il comporte parfois beaucoup de similitude et on peut s'attendre à ce qu'en présence de faits à peu près semblables, la Commission applique, dans ses décisions, les dispositions de la Loi et du Règlement de l'aide sociale de la même façon. Sa décision, même si elle est formellement de portée individuelle, a tout de même ainsi une valeur exemplaire pour celui qui veut en évaluer véritablement la signification. La Loi sur la Commission des affaires sociales prévoit en outre que cette décision soit publiée en omettant le nom des parties. Elle donne finalement à la Commission le pouvoir de faire, dans son rapport annuel, des recommandations sur certaines pratiques administratives et on ne peut douter que la Commission ait le pouvoir de dénoncer de telles pratiques lorsqu'elles ont pour but de ne pas suivre ou de contourner les principes qui

se dégagent de ses décisions.

Au plan des mécanismes informels, je dois vous dire que copie de toute décision rendue par la Commission est envoyée à la Direction générale de l'aide sociale, soit la direction qui assure le contrôle hiérarchique final en matière d'aide sociale au ministère du Travail, de la Main d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Nous savons que les décisions sont lues par des fonctionnaires de cette direction et qu'elles sont parfois à l'origine de certaines mesures de portée plus générale. Une copie de toute décision rendue est également transmise à la Commission des services juridiques, soit l'organisme central qui coordonne l'application de la Loi sur l'aide juridique au Québec. Elle est là aussi étudiée et analysée, ce qui favorise un niveau des avocats dont les services sont défrayés par l'aide juridique, ce qui inclut la presque totalité des avocats représentant des requérants ou bénéficiaires d'aide sociale, certaines actions de portée plus générale.

Permettez-moi d'illustrer, ce que je qualifie ici de l'exercice du rôle de surveillance de la Commission, au moyen de quelques exemples.

Vous connaissez tous, je pense, les difficultés d'évaluation des questions de vie maritale au niveau de nos divers régimes d'assistance publique. Il en a d'ailleurs été discuté lors du dernier colloque en 1978. Il est difficile sinon impossible de définir d'une façon très précise, par législation, la vie maritale. Cette difficulté demeurera, à mon avis, insurmontable tant que civilement la situation de vie maritale entre personnes non mariées ne sera pas davantage consacrée et reconnue. Malgré qu'on puisse définir certains éléments de cette situation, elle comporte beaucoup de relativisme et les faits en litige sont donc très importants.

Au Québec, la Commission a rendu beaucoup de décisions sur cette question. Elle a établi certains critères pour cerner la notion de vie maritale et elle a aussi évalué de nombreuses situations au plan des faits, concluant à la présence ou l'absence de vie maritale entre les personnes concernées. Cette jurisprudence a permis aux instances locales et régionales de développer une sorte de grille d'évaluation à leur niveau et, malgré que la question demeure difficile, je pense que l'on peut dire que cela a contribué à une

meilleure application de la législation et à un plus grand respect de certains droits. Nous ne voyons plus maintenant ou rarement de situations où l'aide est refusée ou annulée pour ce motif sur la base de données qui ne le justifient aucunement. L'enquête qui précède ce genre de décision est plus sérieuse et dans son ensemble la décision est prise avec une plus grande minutie et responsabilité.

L'octroi de l'aide sociale aux travailleurs autonomes est une autre question qui a donné lieu à plusieurs litiges. Certaines dispositions du Règlement sur l'aide sociale traitent de l'évaluation des revenus de ces travailleurs mais ne permettent pas de déterminer l'octroi de l'aide en fonction d'un revenu présumé. Constatant que, dans certaines régions, on refusait l'aide sociale sur cette base, la Commission, tout en précisant qu'elle ne pouvait qu'encourager les méthodes visant à une meilleure évaluation des revenus réels des travailleurs autonomes, a infirmé les décisions rendues soulignant que la Loi et le Règlement n'autorisaient aucunement cette façon de procéder.

Dans une autre région, la Commission a été saisie d'un certain nombre d'appels où l'aide était refusée parce que des personnes refusaient ou négligeaient de se conformer à un plan de relèvement. Cette mesure (plan de relèvement) est prévue dans la Loi mais elle n'a jamais fait l'objet d'une réglementation précise pour en assurer l'application, situation que la Commission a d'ailleurs déjà dénoncée. La Loi et le Règlement contiennent d'autre part des dispositions précises sur les refus d'emploi et sur la possibilité de refuser ou réduire l'aide dans de telles circonstances. Or les appels dont elle fut saisie ont permis à la Commission de constater que l'on contournait les exigences de la législation sur les refus d'emploi en refusant ou annulant l'aide sociale pour motif de refus de se conformer à un plan de relèvement, ce plan consistant simplement en un emploi que l'on peut omettre de postuler ou parfois refuser pour différents motifs. Soulignant qu'un véritable plan de relèvement ne saurait être constitué de la seule offre d'un emploi dans de telles circonstances, la Commission a infirmé ces décisions. Elle va faire état de ce problème dans son prochain rapport annuel et on peut prévoir que cette situation sera prochainement rectifiée, si ce n'est déjà fait.

Voilà autant d'exemples qui, à mon avis, témoignent du rôle que peut jouer un organisme d'appel au plan du respect général de certains droits consacrés par la législation en matière d'aide sociale et cela malgré qu'il rend formellement une décision de nature individuelle. Ce rôle ne vise en fait qu'à assurer l'entière application des dispositions législatives et réglementaires sur tout le territoire à l'égard de tous les requérants et bénéficiaires. Il se limite à rappeler à tous ce que dit la Loi et je dirais même ce qu'elle dit expressément. L'organisme d'appel peut cependant parfois aller plus loin lorsque la Loi et le Règlement présentent une certaine ambiguïté et son action a alors une valeur qui est, à mon avis, plus clairement normative et dont je veux maintenant vous entretenir.

Rôle normatif

Je vous disais qu'aux termes de sa loi constitutive, la Commission rend une décision finale. Nous avons vu que, même en rapport avec certaines questions de faits, sa décision a une certaine valeur exemplaire. Sur les questions de droit, elle a, à mon avis, une portée encore plus grande puisqu'il faut admettre qu'on ne peut donner uniquement un caractère relatif à certaines interprétations qui sont données à des textes législatifs ou réglementaires. Il faut plutôt admettre qu'un texte doit s'interpréter d'une façon identique pour tous les citoyens, le tout à moins qu'il soit formulé d'une façon telle qu'il permette d'agir différemment. Cela est vrai pour un texte lorsqu'il ne comporte pas d'ambiguïté et cela l'est tout autant pour l'interprétation qu'on lui donne s'il est ambigu.

Je ne vous étonnerai sûrement pas en vous disant que certaines dispositions de la Loi et du Règlement de l'aide sociale sont ambiguës. Il nous a donc fallu les interpréter, et les décisions que nous avons alors rendues ont évidemment eu pour effet de préciser les droits sociaux qui sont consacrés par la législation.

Je ne pense pas non plus vous surprendre en vous révélant que l'ambiguïté ne s'est pas nécessairement, dans tous ces cas, manifestée au seul stade de l'appel mais qu'elle était présente au départ du processus décisionnel. Je dirais toutefois qu'elle s'est souvent manifestée dans toute son ampleur au seul niveau de la Commission, car le fonctionnaire qui rend la décision au niveau local ou régional dispose d'instruments

qui veulent éclairer sa lanterne, soit de directives ou notes de service émises par ses supérieurs qui constituent une interprétation de dispositions de la Loi et du Règlement qui sont ambiguës.

La Commission n'est pas liée par les interprétations que contiennent ces directives. Elle peut les retenir si elle les trouve justifiées mais elle peut aussi les écarter en cas contraire. Elle l'a fait à différentes reprises depuis six ans, ce qui a entraîné la modification de certaines directives ou parfois des modifications à la Loi ou au Règlement.

Cette situation, qui veut que certains intervenants au niveau du processus décisionnel soient liés par des normes alors que d'autres ne le sont pas, peut être la source de certaines tensions. Elle me semble cependant de mieux en mieux acceptée et comprise. Tant les instances supérieures de l'administration du réseau de l'aide sociale que les intervenants au niveau local ou régional l'acceptent, et il n'est pas rare de voir certains représentants de l'administration souhaiter et favoriser qu'une question litigieuse soit débattue devant la Commission et fasse l'objet d'un éclaircissement jurisprudentiel.

Comme citoyen ou administrateur public, on pourrait s'étonner de cette diversité de normes dans le cadre de l'administration d'un même régime d'assistance publique. C'est là une question difficile et complexe.

Je voudrais cependant insister sur un de ses aspects qui m'apparaît très positif et qui constitue à mon avis une meilleure garantie pour la protection des droits sociaux des Québécois.

Selon le système actuel, c'est la Commission des affaires sociales qui tranche de façon finale les questions de droit qui sont litigieuses. Sous réserve de l'exercice du traditionnel pouvoir de surveillance des tribunaux supérieurs, elle détermine donc la portée des dispositions de la Loi ou du Règlement qui sont ambiguës précisant au moyen de ses décisions l'étendue des droits qu'elles consacrent. Or elle le fait chaque fois dans le cadre d'une décision de nature individuelle à la lumière des seuls faits en litige. Elle rend sa décision sans avoir à l'esprit certaines contingences de nature budgétaire. Bien qu'elle puisse tenir compte

de certaines nécessités administratives, elle n'a pas non plus à évaluer dans l'interprétation qu'elle fait de la législation certains problèmes administratifs qui pourront survenir selon qu'elle retiendra telle ou telle option. Elle doit plutôt évaluer les faits et examiner la disposition législative concernée pour rendre une décision décrétant la mesure des droits de l'appelant.

Cette méthode me semble garantir que les droits individuels qui sont accordés par la Loi et le Règlement sur l'aide sociale à toute famille ou personne seule privée de moyens de subsistance seront pleinement respectés. Ces droits sont prévus pour des personnes et non pour des catégories de personnes et c'est à l'occasion de litiges où sont impliqués telle ou telle famille ou telle ou telle personne qu'ils sont sanctionnés de façon finale.

Permettez-moi d'illustrer mon point de vue à l'aide de deux exemples de ce que nous avons vécu au Québec dans le cadre de notre législation.

Le premier exemple concerne l'admissibilité des grévistes à l'aide sociale. Je dirais que, jusqu'au milieu de l'année 1975, il était de commune renommée de considérer que les grévistes n'étaient pas, chez nous, admissibles à l'aide sociale. J'emploie l'expression "commune renommée" car la question était un peu floue. A l'occasion de certaines grèves, elle avait été posée, et il y avait eu des réponses négatives du ministre ou des hauts fonctionnaires qui faisaient qu'au niveau des fonctionnaires, on prenait pour acquis que l'aide sociale ne pouvait être versée dans de tels cas, mais jamais l'instance finale d'appel n'avait été saisie de la question.

La Commission eut à trancher cette question au début de son mandat et elle décida qu'un gréviste ne pouvait, en raison de son seul statut, être exclu des bénéfices de l'aide sociale. Cette décision, qui avait un impact considérable, fut prise à la suite de l'appel présenté par une famille dont le chef était en situation de grève. Elle fut rendue à l'examen de ses besoins financiers et après une analyse minutieuse de la Loi et du Règlement, analyse qui permit de constater qu'aucune disposition ne permettait de refuser l'aide sociale à cette famille pour le seul motif que son chef était gréviste. Il s'agissait pourtant de

dispositions en vigueur depuis l'adoption de la Loi et vous connaissez les réponses qui avaient été données jusque là.

Un autre exemple, celui-là plus récent.

Nous avons reçu, au cours de la présente année, un appel d'un requérant d'assurance chômage qui était dans l'attente de ses prestations et qui, pour cette raison, avait dû demander l'aide sociale. Sa situation était en fait semblable à plusieurs autres personnes qui, en raison de certains problèmes administratifs à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, voyaient l'émission de leur premier chèque retardé. Les instances locale et régionale refusèrent l'aide sociale à l'appelant alléguant qu'il était admissible à l'assurance chomâge. Une disposition de la Loi permet pourtant de verser l'aide sociale à une personne qui est dans l'attente d'une somme devant lui provenir de la réalisation d'un droit. La Commission a donc ordonné l'octroi de l'aide interprétant que l'appelant était visé par cette disposition.

Il me semble que, dans ces deux cas, la question en litige a finalement été solutionnée après un réel examen de l'état du droit existant. J'estime que le fait que la décision finale ait appartenu à un organisme d'appel, qui devait disposer d'un litige devant lui à la lumière des seuls critères dont j'ai fait état précédemment, a joué un rôle considérable face au but recherché.

Je voudrais conclure en disant qu'il m'apparaît évident que ce sont nos législateurs qui déterminent au départ et en dernier ressort l'étendue de nos droits sociaux. Un organisme d'appel peut cependant contribuer à ce qu'ils soient partout et pleinement respectés et parfois même favoriser leur élaboration et cela d'une manière originale.

RÉFLEXION CONCERNANT LA POSSIBILITÉ D'INCLURE UN BÉNÉFICIAIRE DE L'ASSISTANCE SOCIALE PARMI LES MEMBRES D'UNE COMMISSION D'APPEL DE L'ASSISTANCE SOCIALE

présenté par George P. Coates - Terre-Neuve

Introduction

L'article 15(2) de la Loi sur l'assistance sociale de 1977 (Social Assistance Act) de Terre-Neuve stipule ce qui suit:

> "Les membres nommés en vertu du paragraphe (1) doivent avoir les qualités énoncées dans le Règlement."

Le Règlement pertinent, 27(1), stipule notamment que:

> "Le dernier membre doit avoir été un bénéficiaire de l'assistance sociale en vertu de la Loi ou de tout texte législatif annulé par cette dernière."

À l'heure actuelle, par exemple, la Commission d'appel de Terre-Neuve se compose du Président, d'un autre membre de sexe masculin et d'un membre de sexe féminin, celle-ci étant en l'occurrence une bénéficiaire de l'assistance sociale.

La procédure de sélection, expliquée en détail ci-après, s'applique avec autant de rigueur au bénéficiaire de l'assistance sociale qu'aux autres membres de la Commission d'appel. De cette façon, on peut être sûr que les bénéficiaires dont la nomination à la Commission d'appel est recommandée au Cabinet appartiennent à une catégorie supérieure de bénéficiaires. Les deux bénéficiaires avec qui j'ai eu l'occasion de travailler en tant que membre de la Commission d'appel étaient des femmes de vingt-cinq ans environ, séparées ou divorcées, ayant chacune deux enfants, dont un au moins n'avait pas atteint l'âge scolaire.

Sélection

Lorsqu'il se produit une vacance, le secrétaire de la Commission d'appel en avise le Ministre des Services sociaux (Department of Social Services). Celui-ci fait alors part de la situation au directeur du Bureau de district de Saint-Jean pour qu'il discute avec les travailleurs sociaux des différentes possibilités à envisager pour combler la vacance. Le Sous-ministre s'adresse au bureau de Saint-Jean pour une raison bien simple: toute la machinerie administrative de la Commission d'appel a pour siège la capitale. Une personne présentant les qualités requises est alors chargée de faire passer une entrevue aux différents candidats.

La personne qui fait passer des entrevues doit essayer d'évaluer chacun des candidats en tant que membre éventuel de la Commission d'appel. Il doit, entre autres choses, essayer de déterminer ce qui suit:

(a) Le candidat a-t-il des préjugés, favorables ou défavorables, à l'égard de l'assistance sociale?
Considère-t-il cette forme d'aide comme un droit, comme une faveur accordée à perpétuité ou comme une aide bienvenue pour une courte période seulement?

(b) Pourquoi le bénéficiaire a-t-il jugé nécessaire de demander de l'assistance sociale?

(c) En tant que bénéficiaire de l'assistance sociale, le candidat a-t-il abusé du système?

(d) Quels sont les antécédents du bénéficiaire sur le plan des études?

(e) Quelles sont les ambitions du bénéficiaire?

Le nom du bénéficiaire consentant choisi est communiqué par le Ministre compétent au Lieutenant-gouverneur en conseil et, le bénéficiaire en question, comme le stipule l'article 15(6) de la Loi sur l'assistance sociale de 1977 (Social Assistance Act):

"est admissible à une nomination, à titre inamovible, pour une période de trois ans et son mandat peut être renouvelé".

Formation

Dans le système d'appel de Terre-Neuve, aucun programme de formation officiel n'est prévu pour aucun des membres de la Commission. Dans l'ensemble, les membres reçoivent ce qu'on pourrait qualifier de "formation sur le tas". Pour ma part, lorsque je suis devenu président de la Commission, j'ai assisté à une journée d'audience en qualité d'observateur et j'ai eu droit, avant mon entrée en fonction, à une réunion privée avec mon prédécesseur. En 1980, la dernière fois qu'un bénéficiaire de l'assistance sociale a été nommé membre de la Commission, l'autre membre et moi-même avons passé une matinée à son domicile pour lui donner une idée de tous les aspects des procédures de la Commission d'appel. Et, bien que nous lui ayons dit qu'elle pouvait lors de la première audience, si tel était son désir, s'asseoir, écouter et observer, elle a participé pleinement dès sa première expérience et s'est bien tirée d'affaires. La rapidité et la facilité avec lesquelles les nouveaux membres s'adaptent à leurs fonctions témoignent de la valeur du processus de sélection.

Avantage

Étant donné que la Commission d'appel a toujours compté parmi ses membres un bénéficiaire de l'assistance sociale, nous sommes enclins à croire que les avantages que présente l'inclusion d'un bénéficiaire l'emportent de beaucoup sur les désavantages qui pourraient en résulter pour la Commission.

(1) Nous croyons qu'une Commission ainsi constituée aura une meilleure compréhension des problèmes auxquels les bénéficiaires de l'assistance sociale font face généralement. Bien que l'inclusion d'un bénéficiaire de l'assistance sociale au nombre des membres de la Commission puisse présenter un risque, les problèmes inhérents à l'assistance sociale peuvent ne susciter qu'un intérêt

théorique auprès de ceux d'entre nous qui ne bénéficient pas de l'assistance sociale, tandis que ces problèmes peuvent être sentis comme très réels par un troisième membre, lui-même bénéficiaire de l'assistance sociale. Ainsi, au fur et à mesure que les choses avancent au cours d'une audience typique, nous pouvons souvent faire l'expérience d'un changement d'attitude à l'égard de l'appelant et de l'appel. Ce changement peut aller dans le sens

(a) d'une attitude plus sympathique à l'égard de l'appelant, ou

(b) de l'attitude opposée.

(a) Ce changement, se traduisant par une attitude plus sympathique, peut être le résultat des questions posées à l'appelant par le membre bénéficiaire et des réponses qui lui sont fournies. Il peut arriver aussi que nous lui demandions, au cours de la discussion préalable au vote, ce qu'elle fait ou ferait dans une situation similaire et ses jugements, parce que nous les tenons en haut respect, pèsent très lourd dans la balance lorsque vient le temps pour nous de prendre une décision finale.

(b) Avant que je ne siège vraiment en tant que membre de la Commission lors d'une audience, je m'étais fait à l'idée que le bénéficiaire se rangerait habituellement du côté de l'appelant. A ma grande surprise, tel n'était pas le cas. A vrai dire, la bénéficiaire qui est membre de notre Commission est souvent celle des trois membres qui prête l'oreille la moins sympathique à l'appelant. En tant que bénéficiaire, elle sait comment une personne peut se débrouiller avec l'aide qui lui est accordée conformément aux règlements. Elle a appris à composer avec le système, comment se ménager pour elle-même et ses enfants une vie assez aisée.

Elle peut donc, plus rapidement que nous ne le pouvons, déceler les gens qui semblent abuser du système ou qui en profitent de façon malhonnête.

(2) Quelquefois au cours d'une audience, dans le cas particulièrement d'un jeune appelant qui est visiblement troublé et qui a besoin d'aide, nous interrompons l'enregistrement de l'audience pour lui donner quelques conseils. Dans certains cas, les conseils que nous donnons à l'intéressé sont corroborés par l'expérience du membre bénéficiaire. En pareil cas, ses propos sont habituellement plus convaincants que les nôtres, étant donné qu'elle parle avec son coeur et non seulement avec ses lèvres.

Il arrive quelquefois que nous ayons affaire à des appelants se trouvant dans la même situation exactement que celle dont notre bénéficiaire a déjà fait l'expérience. Si l'appelant semble peu convaincu de la valeur de nos conseils et de la possibilité pour lui de les appliquer concrètement, je puis dire à l'appelant que la bénéficiaire membre de la Commission reçoit de l'assistance sociale et qu'elle a mis en pratique ce que nous lui conseillons de faire. En pareil cas, on est stupéfié de voir un rapport s'établir instantanément entre l'une et l'autre. Il est possible que le comportement de l'une puisse servir d'exemple à l'autre.

(3) Je me permets, en passant, de mentionner brièvement comment l'expérience de participation aux travaux de la Commission d'appel a été profitable à certains jeunes qui en ont été membres en qualité de bénéficiaires.

(a) Il y a eu Alice Walters qui, après son expérience à la Commission, a décidé d'obtenir un baccalauréat en sciences sociales et qui a ensuite obtenu un emploi de travailleuse sociale au bureau du district de Saint-Jean.

(b) Il y a eu ensuite Barbara Kenny. Après deux ans de participation aux travaux de la Commission, Barbara est devenue travailleuse sociale et a aussi obtenu un emploi au Bureau de Saint-Jean.

(c) La bénéficiaire qui est actuellement membre de la Commission, Sharon Newell, concurremment à sa participation à la Commission, a fréquenté le College of Trades and Technology, où elle a obtenu un diplôme en secrétariat. Tout indique, à l'heure actuelle, que Sharon va devenir travailleuse sociale à Saint-Jean. Autant je regrette le départ de Sharon, autant je serai heureux d'accueillir au sein de la Commission un autre bénéficiaire ayant de l'ambition.

Désavantages

L'expérience m'a convaincu que le fait que la Commission compte parmi ses membres un bénéficiaire de l'assistance sociale ne présente aucun désavantage insurmontable. Le seul désavantage dont la Commission a fait l'expérience dans le passé tient peut-être au fait que les membres jeunes, intelligents et ambitieux n'ont pas complété leur mandat de trois ans. Néanmoins, comme les remplaçants choisis présentaient des attributs similaires, ce roulement de personnel n'a pas posé de difficulté réelle et n'a pas empêché la Commission de fonctionner efficacement.

Conclusion

Le "calibre du bénéficiaire", tels sont, à mon avis les mots clés lorsqu'on envisage l'inclusion d'un bénéficiaire de l'assistance sociale au nombre des membres d'une Commission d'appel. A Terre-Neuve, dans le passé, nous avons connu des expériences très positives à cet égard. Je n'ai aucun doute, à condition toutefois que les procédures de sélection actuellement en usage continuent d'être appliquées avec rigueur et de donner de bons résultats, que la Commission d'appel sera toujours enrichie par l'inclusion de bénéficiaires de l'assistance sociale au nombre des membres.

RÉSUMÉ DE LA DISCUSSION

La discussion a porté essentiellement sur les avantages et les désavantages de la participation de bénéficiaires de l'assistance sociale aux travaux d'une commission d'appel. Il a été convenu que cette participation pourrait être désavantageuse sur le plan financier pour le client, étant donné que la rémunération reçue est sujette aux mêmes exemptions que les autres revenus et que le chèque d'assistance sociale est réduit du montant de tout revenu excédentaire. En Alberta, la participation de bénéficiaires a donné lieu à des expériences bonnes et mauvaises; étant donné que le principal avantage tient au fait que les membres bénéficiaires ont connu des expériences similaires à celles de l'appelant, il serait peut-être plus indiqué de choisir d'ex-bénéficiaires comme membres de la Commission. Au Québec, la Commission n'inclut pas de bénéficiaire de l'assistance sociale, mais compte parmi ses membres deux mères de famille activement engagées sur le plan social.

La question de l'égalité d'accès pour l'appelant aux informations pertinentes à la cause a fait l'objet d'une discussion. Au Québec, le client peut consulter le dossier avant l'audience et participe à l'audience sous tous ses aspects. En Colombie-Britannique, l'appelant n'a pas accès aux documents médicaux.

La discussion s'est terminée sur quelques questions concernant la différence entre les droits sociaux et la justice naturelle ou les droits de la personne. Il a été convenu que si les droits sociaux sont des droits établis par des textes législatifs, les droits de la personne sont gouvernés par des principes juridiques de plus grande portée.

SÉANCE PLÉNIÈRE FINALE

RÉSUMÉ DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE FINALE

Au cours de la séance finale, les participants ont fait des observations sur le contenu et la structure du colloque et présenté un certain nombre de résolutions concernant les réunions futures sur les appels dans le domaine de l'assistance sociale.

(1) Il a été convenu que le colloque avait été une grande réussite et qu'il avait permis d'établir dans quelle direction avait évolué la réflexion sur les systèmes d'appel. Lors du premier, en 1976, les participants se sont tous attachés surtout à élucider comment les systèmes d'appel fonctionnaient partout au pays; lors du deuxième, les participants ont exploré les particularités de chaque système. Quant au présent colloque, il a porté sur un certain nombre de questions et de préoccupations touchant tous les systèmes.

(2) Il a été proposé qu'une rencontre future porte sur les solutions à apporter à quelques-uns des problèmes décelés au cours du présent colloque.

(3) Il a été proposé en outre que le prochain colloque soit tenu à l'automne de 1983.

(4) Il a été convenu qu'un Comité de planification devrait être mis sur pied quelque peu à l'avance et chargé de préparer l'ordre du jour de la rencontre de 1983. Les participants ont unanimement reconnu que l'établissement d'un centre de coordination auquel les intervenants pourraient avoir accès entre les colloques s'impose; les participants se sont dits d'avis que c'est à un représentant du gouvernement fédéral qu'il serait le plus indiqué de confier cette tâche.

Diets Habets a indiqué que le compte rendu des délibérations serait publié, de même qu'une version à jour du document intitulé "Données générales sur les procédures d'appel de bien-être social dans les provinces du Canada", et que ces documents seraient distribués à tous les participants après leur publication.

On peut obtenir DES EXEMPLAIRES SUPPLÉMENTAIRES

de la présente publication

en s'adressant à:

Division de l'assistance et des services
de réadaptation professionnelle
Direction du Régime d'assistance publique du Canada
Direction générale des programmes de services sociaux
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
8e étage
Boulevard de la Colombine
Parc Tunney
Ottawa (Ontario)
K1A 1B5

Aussi disponible à la même adresse:

DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES PROCÉDURES D'APPEL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
DANS LES PROVINCES DU CANADA - juin 1982

Both publications are also available in English